

## SEKUNDARNO ZAKONODAVSTVO EU I PARLAMENTARNI NADZOR NAD NACIONALNOM EGZEKUTIVOM

Dr. sc. Sanja Barić, docentica  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci  
Lena Ružić, dipl. iur.  
Rijeka

UDK: 342.52::061.1EU  
Ur.: 5. svibnja 2008.  
Pr.: 27. studenog 2008.  
Izvorni znanstveni članak

*Polazeći od u nas dobro poznatog preemptivnog statusa primarnog i sekundarnog zakonodavstva EU, autorice razmatraju probleme s kojima se suočavaju države članice u odnosu na parlamentarni nadzor nad nacionalnim egzekutivama. Identificirana su dva problema: uloga i položaj nacionalnih parlamenata u kreiranju sekundarnog zakonodavstva te obveza primjene istog koja se u državama članicama, u pravilu, odvija zakonodavnom delegacijom. Autorice detaljno razmatraju parlamentarnu praksu četiri "stare" države članice (Njemačke, Francuske, Italije i Ujedinjenog Kraljevstva) kako bi ukazale na nužnost kvalitativnih izmjena u parlamentarnoj praksi Hrvatskog sabora. Dodatno se analizira suradnja parlamentarnih odbora nadležnih za pitanja EU (COSAC) te položaj nacionalnih parlamenata sukladno odredbama postojećih Osnivačkih ugovora, kao i Lisabonskog ugovora, odnosno njegovih protokola. Iako se na europskoj razini položaj nacionalnih parlamenata u odnosu na sekundarno zakonodavstvo EU poboljšava, relativna snaga nacionalnih parlamenata i odgovornost za primjenu europskih propisa u velikoj mjeri ovisi o razvijenim nacionalnim pravnim mehanizmima i stupnju nacionalne parlamentarne kulture.*

**Ključne riječi:** uredbe, direktive, parlamentarni odbori, nacionalni parlamenti, zakonodavna delegacija, COSAC, Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata u EU, Protokol o primjeni načela supsidijarnosti i razmjernosti.

### 1. Uvod

Položaj pravnih akata Europske zajednice, odnosno Europske unije, nije rezultat uobičajene statične hijerarhije pravnih akata, već se pitanje međusobnog odnosa prava Zajednice i domaćih pravnih poredaka desetljećima postupno

oblikovalo tumačenjem državnih ustavnih foruma u povratnoj sprezi s tumačenjem i stajalištima Europskog suda u Luxemburgu. U tom su procesu, varirajući između “prihvatanja i pobune”, najznačajniju ulogu odigrali njemački Savezni ustavni sud, talijanski Ustavni sud i Ustavno vijeće Francuske. Nesumnjivo fascinantna dinamika ovih odnosa nije, međutim, predmet ovog rada, a u nas je, osim toga, dobro poznata.<sup>1</sup> Status europskog prava u pravnim porecima država članica danas je uglavnom nesporan: pravo Zajednice nadređeno je domaćim pravnim aktima, neovisno jesu li domaći zakoni i podzakonski akti donijeti prije ili poslije određenog europskog akta te bez obzira temelji li se inače odnos pravnog poretka i odredbi međunarodnog prava na monističkom ili dualističkom pristupu.<sup>2</sup> Status europskog prava različit je od statusa pravnih normi međunarodnog prava budući da primat prava Europske zajednice ne ovisi o snazi pravnog akta kojim su Osnivački ugovori inkorporirani u domaći pravni poredak. Opisano načelo preempcije europskog prava obuhvaća, ne samo Osnivačke ugovore, već i akte koje tijela Zajednice donose radi njihove primjene, tj. sekundarno zakonodavstvo EU. Sukladno čl. 249. Ugovora o Europskoj zajednici, postoji pet skupina pravnih akata koje donose tijela zajednice.<sup>3</sup> Dok preporuke i mišljenja nemaju obvezujuću pravnu snagu, a odluke se odnose na pojedinačne adresate (pojedince ili države članice),<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vidi, primjerice, S. Rodin, *Europska integracija i ustavno pravo*, Institut za međunarodne odnose, Zagreb, 1997. i “Europska unija i njemački Ustavni sud”, u: *Politička misao*, vol. 33, 4/1996, str. 243-255. Detaljno razmatranje reakcija država članica na stajalište Europskog suda o neposrednom obveznom učinku prava Zajednice vidi i u T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community*, 5. izd., Oxford University Press, 2003., str. 243-268.

<sup>2</sup> Spomenimo, međutim, da je važenje pravnih akata Zajednice ipak utemeljeno na pojedinim nacionalnim ustavima pa tako njima i ograničeno. Ustavni sud Italije navodi da kada su države članice, koje su sve odane vladavini prava i temeljnim ljudskim pravima, prenosile svoje ovlasti na Zajednicu, nisu mogle imati namjeru dati Zajednici ovlast da donosi mjere kojim bi se povrijedila ljudska prava. Posljedično, ako bi se Ugovor ikada tumačio na način da dopušta donošenje mjera kojima bi se povrijedila temeljna ljudska prava, Ustavni sud bi morao razmotriti je li sam Ugovor u skladu s tim pravima. Ovo je ograničenje poznato pod nazivom “rezerva *Frontini*”. *Corte costituzionale*, odluka br. 183 iz 1973. godine. Slično i njemački Savezni ustavni sud koji je zauzeo stajalište kako neće razmatrati ustavnost europskih akata koji se donose temeljem Osnivačkih ugovora sve dok Unija jamči zaštitu temeljnih ljudskih prava koja je materijalno izjednačena sa zaštitom koju pruža Temeljni zakon. *BVerfGE* 73, 339 (*Solange II*). Vidi i K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C.F.Müller, Heidelberg, 1999., str. 45-51.

<sup>3</sup> *Consolidated version of the Treaty establishing the European Community*, Official Journal C 321E od 29. prosinca 2006. Isto navodi i čl. 288. st. 1. novog Ugovora o funkcioniranju Europske unije koji će danom stupanja na snagu tzv. Lisabonskog ugovora zamijeniti dosadašnji Ugovor o Europskoj zajednici. Vidi *Consolidated texts of the EU Treaties as amended by Treaty of Lisbon*, Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, HMSO, Crown Copyright, siječanj 2008. Propali Ustavni ugovor Europe u čl. 1-32 razlikovao je šest skupina akata: europske zakone (dosadašnje uredbe), europske okvirne zakone (dosadašnje direktive), europske uredbe (pravno obvezujući implementacijski podzakonski akti s učinkom zakona ili okvirnog zakona), europske odluke (dosadašnje odluke) te preporuke i mišljenja (ostavljao dosadašnje nazive).

<sup>4</sup> Iako su neke od njih slične direktivama i traže od država članica djelovanje kako bi ostvarile u njima navedene ciljeve, a neke odluke sadrže opća pravila poput uredbi. Vidi T. C. Hartley, op.

predmet našeg interesa predstavljaju uredbe i direktive. Uredbe se izravno primjenjuju na građane država članica. Načelno nije dopušteno donošenje nacionalnih implementacijskih mjera za njihovu primjenu,<sup>5</sup> osim u slučajevima kada same uredbe to neposredno zahtijevaju<sup>6</sup> ili kada je zbog neodređenosti pojedinih dijelova dopušteno preciziranje nacionalnim mjerama, pod uvjetom da nisu u neskladu s odredbama uredbe.<sup>7</sup> U takvim je slučajevima njihovu razradu moguće delegirati izvršnoj vlasti. Međutim, u državama članica mnogo je češća zakonodavna delegacija radi primjene direktiva, pravnih akata Zajednice koji obvezuju države članice s obzirom na rezultat koji valja postići, ali ostavljaju slobodu izbora oblika i načina primjene u domaćem poretku. Njihovo prevođenje u nacionalne pravne poretke redovito je vezano uz određeni rok.<sup>8</sup> U slučaju da države ne donesu mjere za primjenu direktive unutar naznačenog roka, ona može imati izravne učinke.<sup>9</sup> Problematiku zakonodavne delegacije općenito smo razmatrali ranije,<sup>10</sup> a ovdje ukazujemo na važnost parlamentarnog nadzora nad egzekutivom u državama članicama EU u kontekstu normotvornog postupka na europskoj razini i implementacije na nacionalnoj razini.

## **2. Zakonodavna delegacija radi provedbe sekundarnog zakonodavstva EU**

Očita se razlika između zakonodavne delegacije općenito i zakonodavne delegacije radi primjene sekundarnog zakonodavstva Europske unije sastoji u činjenici da je velik i bitan dio objekta delegacije utvrđen *a priori*. Naime, u slučaju zakonodavne delegacije radi primjene sekundarnog zakonodavstva EU radi se o postupku stvaranja prava u tri koraka: prvi korak čini sadržajno više ili manje detaljna politička odluka o cilju kojeg valja postići, drugi korak predstavlja donošenje delegirajućeg zakona, a treći donošenje same uredbe.

---

cit., str. 223-224.

<sup>5</sup> *Commission v. Italy*, predmet 39/72, [1973] ECR 101. "Sukladno odredbama članaka 249. Ugovora uredbe su kao takve izravno primjenjive u svim državama članicama i stupaju na snagu samo na osnovi njihovog objavljivanja u Službenom glasilu Zajednice, i to na dan koji je u njima naveden ili, ako nije naveden, na dan određen Ugovorom. Posljedično, protivni su Ugovoru svi načini implementiranja koji bi mogli imati za posljedicu stvaranje smetnje izravnom učinku uredbi Zajednice i ugrožavanje njihove istovremene i jednoobrazne primjene na čitavom području Zajednice."

<sup>6</sup> *Commission v. United Kingdom*, predmet 128/78, [1979] ECR 419.

<sup>7</sup> *Bussone*, predmet 31/78, [1978] ECR 2429.

<sup>8</sup> Brzina donošenja uredbi na temelju zakonskog ovlaštenja glavni je argument kojeg Europski parlament navodi u prilog uporabe instituta zakonodavne delegacije u primjeni sekundarnog zakonodavstva EU. Izvještaj *Dehousse*, Doc. AN br. 38 od 3. svibnja 1967.

<sup>9</sup> *Ratti*, predmet 148/78, [1979] ECR 1629. U *Inter-Environment Wallonie v. Région Wallone*, Predmet C-129/96, [1997] ECR I-7411, Europski je sud odlučio da, u periodu između usvajanja direktive i isteka roka, države članice ne smiju usvojiti zakonodavstvo koje bi ozbiljno ugrozilo postizanje rezultata koje zahtijeva direktiva.

<sup>10</sup> O problematici zakonodavne delegacije općenito jedna od autorica pisala je ranije. Vidi, S. Barić, "Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat", u: *Hrvatska javna uprava*, vol. 6, br. 1/2006, str. 191-222.

Nacionalni parlament kao delegant nema značajniji manevarski prostor u određivanju delegiranih ovlasti budući da su njihove konture u bitnome ovisne o sadržaju kojeg valja postići, a koji je utvrđen na europskoj razini. Poseban problem odnosa između parlamenta i egzekutive u suvremenim državama proizlazi iz oblika postupka u kojem se stvara europsko sekundarno zakonodavstvo. Zakonodavni je postupak Zajednice složen, a ovisno o predmetu, zakonodavstvo na temelju Ugovora o EZ mogu usvajati tri tijela: Europski parlament zajedno s Vijećem ministara, samo Vijeće ministara te Europska komisija.<sup>11</sup> Budući da Vijeće ministara, kojeg čine resorni ministri nacionalnih vlada, ima najbitniju ulogu u donošenju sekundarnog zakonodavstva, posve je jasno kako problem nadnacionalnog uvjetovanja sadržaja zakonodavne delegacije ima dodatnu dimenziju. Naime, europsko sekundarno zakonodavstvo stvara se odlukom članova vlade pojedinih država članica u suradnji s izravno izabranim Europskim parlamentom te Europskom komisijom. Time je aktualizirano pitanje nadzora nad vladom kao kreatorom pravnih propisa nadređene pravne snage u odnosu na akte nacionalnog parlamenta. Uobičajeni postupci sudjelovanja parlamenta, odnosno nadzora izvršne vlasti u okviru sklapanja međunarodnih ugovora nisu primjenjivi na sekundarno zakonodavstvo EU budući da se ono primjenjuje temeljem Osnivačkog ugovora i nije podložno posebnoj ratifikaciji. Svaka uredba i direktiva obvezuje sve države članice samom činjenicom da je usvojena u postupku propisanom Osnivačkim ugovorom. Nacionalni parlament, dakle ima samo slobodu odlučivanja hoće li sekundarno zakonodavstvo EU primijeniti svojim aktom ili će tu zadaću delegirati vladi. On nema mogućnost izravnog utjecaja na sadržaj akata EU. Nacionalni parlament može samo lobirati, ali ne i bitno utjecati na europski zakonodavni postupak.<sup>12</sup> Pitanje parlamentarnog nadzora nad egzekutivom u kontekstu članstva u EU, zapravo je pitanje nadzora nad vladinim sudjelovanjem u europskom zakonodavnom postupku. Razmotrit ćemo, stoga načine i postupke koji su razvijeni u pojedinim državama radi osiguranja utjecaja nacionalnog parlamenta na stvaranje europskog sekundarnog

<sup>11</sup> Tri temeljna zakonodavna postupka su osnovni postupak (*basic procedure*), postupak suradnje (*co-operation procedure*) i postupak suodlučivanja (*co-decision procedure*). Detaljnije vidi u T. C. Hartley, op. cit., str. 41-47. Postupak do sada poznat kao *co-decision procedure* ili "postupak čl. 251. Ugovora o Europskoj zajednici" izmjenama Osnivačkih ugovora koje uvodi Lisabonski ugovor mijenja naziv u "uobičajeni zakonodavni postupak". *Horizontal Amendments to Treaty establishing the European Community*, čl. 2. st. 3. c), *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007*, Official Journal C 306 od 17. prosinca 2007. Delegacija zakonodavnih ovlasti unutar EU, tj. delegacija ovlasti s Vijeća na Komisiju, nije predmet ovog rada. O tom pitanju vidi, primjerice M. Adenas i A. Türk (ur.), *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*, Kluwer Law International, Hague-London-Boston, 2000. i X. A. Yataganas, *Delegation of Regulatory Authority in the European Union*, Harvard Jean Monnet Working Paper 03/01.

<sup>12</sup> T. St J. N. Bates, "European Community Legislation before the House of Commons", u: *Statute Law Review*, 1990, str. 109-134. (citirano prema A. J. Cygan, *National Parliaments in an Integrated Europe: An Anglo-German Perspective*, The Hague, Kluwer Law International, 2001., str. 50).

zakonodavstva. Ujedno se osvrćemo na probleme vezane uz njegovu primjenu zakonodavnom delegacijom. Nakon toga, prikazujemo postojeće odredbe o ulozi nacionalnih parlamenata u Osnivačkim ugovorima te analiziramo novosti uvedene Lisabonskim ugovor i pripadajućim Protokolima.

### **3. Položaj nacionalnih parlamenata u stvaranju i primjeni sekundarnog zakonodavstva EU**

#### **3.1. Njemačka**

Sudjelovanje Njemačke u međudržavnim organizacijama regulirano je čl. 24. Temelnog zakona.<sup>13</sup> Njegov prvi stavak ovlašćuje Savez na prenošenje svojih suverenih prava na međudržavne institucije. Sukladno čl. 59. st. 2. inkorporacija Osnivačkih ugovora zahtijeva donošenje zakona o ratifikaciji. Ugovor o Europskoj uniji, poznat i kao Ugovor iz Maastrichta,<sup>14</sup> proširio je ovlasti Zajednice i osnovao Uniji "radi ostvarenje sve bliže Unije naroda Europe."<sup>15</sup> Njemačka je radi usklađivanja ustavnog poretka s posljedicama članstva u novodefiniranoj Uniji donijela izmjene i dopune Temelnog zakona,<sup>16</sup> a zatim je, sukladno tim novim odredbama, ratificirala Ugovor.<sup>17</sup> Oba su zakona bili predmetom ustavnosudske ocjene te je utvrđena njihova sukladnost s ustavnim odredbama.<sup>18</sup> Ustavnim se izmjenama, između ostalog, reguliralo pitanje sudjelovanja saveznog parlamenta u poslovima Europske unije, obveze Savezne vlade u odnosu na postupak stvaranja sekundarnog zakonodavstva EU te sudjelovanje zemalja preko Saveznog vijeća. Novi čl. 23. pod nazivom "Europska unija" u st. 2. i 3. određuje da u poslovima EU sudjeluje *Bundestag*, a posredstvom Gornjem doma (*Bundesrat*) i zemlje. Savezna je vlada obvezna u najkraćem mogućem roku opširno izvještavati oboje *Bundestag* i *Bundesrat*. Osim toga, pojašnjeno je, prije sudjelovanja u izradi zakonodavnih akata Savezna vlada mora dati Saveznom parlamentu mogućnost izjašnjenja. Prilikom pregovora u tijelima EU vlada mora uzeti u obzir stajališta Donjeg doma. Daljnji stavci istog članka (st. 4.-7.) preciziraju situacije u kojima je

<sup>13</sup> Taj je članak uvršten već prilikom izrade Temelnog zakona radi, prije svega, otvaranja mogućnosti uključenja u kolektivne sigurnosne sustave. K. H. Seifert i D. Hömig, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Taschenkommentar*, Nomos Verlagsgesellschaft, 1995., str. 248. Potpuni ustavni domašaj njegovih odredbi postao je očiti postupnom izgradnjom pravnog sustava isprva tri Europske zajednice, a danas Europske unije.

<sup>14</sup> Sklopljen je 7. veljače 1992., a stupio na snagu 1. studenog 1993. godine.

<sup>15</sup> *Treaty on European Union*, čl. 1. st. 2.

<sup>16</sup> 38. izmjena Temelnog zakona, *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* od 21. prosinca 1992. godine. Dodani su čl. 23., 24. st. 1a., 28. st. 1. reč. 3., 45., 52. st. 3a. i 88., a izmijenjeni su čl. 50. i 115e. st. 2. reč. 2. U daljnjem tekstu razmatramo samo izmjene relevantne za naše istraživanje.

<sup>17</sup> *Gesetz zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union* od 28. prosinca 1992. godine.

<sup>18</sup> *BVerfGE* 89, 155 (*Maastricht*). Detaljno objašnjenje ove odluke u domaćoj literaturi vidi u: S. Rodin, *Europska integracija...*, cit., str. 151-157.

nužno sudjelovanje Gornjeg doma određujući način njegova utjecaja na Saveznu vladu.<sup>19</sup> Ustavnim izmjenama je predviđeno i osnivanje dvaju pomoćnih tijela za provođenje parlamentarnog nadzora svakog doma. Tako, novi čl. 45. određuje da *Bundestag* imenuje Odbor za pitanja Europske unije<sup>20</sup> kojeg može ovlastiti da prema Saveznoj vladi obnaša prava Donjeg doma iz čl. 23. Temelnog zakona. Savezno vijeće, s druge strane prema odredbama novog st. 3a. čl. 52., može radi obavljanja poslova EU osnovati Europsko vijeće čije odluke važe kao odluke Saveznog vijeća. Na predstavljanje zemalja i glasovanje unutar Europskog vijeća primjenjuju se odredbe o predstavljanju i glasovanju u Saveznom vijeću.<sup>21</sup> I zadnje, izmijenjeni čl. 23. st. 1. onemogućuje posredne izmjene Temelnog zakona vezujući svaku daljnju ratifikaciju budućih izmjena Osnivačkih ugovora, a koja bi dovela do izmjene ili dopune sadržaja odredbi Temelnog zakona, uz redovni postupak njegove izmjene. Drugim riječima, njemački parlament bi takav ugovor mogao ratificirati samo ako prethodno donese potrebne izmjene u postupku predviđenom za izmjenu ustava.<sup>22</sup> Upravo je u tijeku proces izmjene Temelnog zakona radi ratifikacije Lisabonskog ugovora i njegovih protokola o ulozi nacionalnih parlamenata, odnosno o primjeni načela supsidijarnosti i razmjernosti (detaljnije vidi, *infra*, 4.).

<sup>19</sup> Temeljni zakon, <<http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/grundgesetz/index.html>>, čl. 23.:

“(4) *Bundesrat* mora sudjelovati u oblikovanju volje Saveza ukoliko ono ima udjela u odgovarajućoj državnoj mjeri ili ako dotično pitanje spada u nadležnost zemalja.

(5) Ako se u nekom području isključive nadležnosti Saveza zadire u interese zemalja ili Savezu pripada pravo zakonodavne inicijative, Savezna vlada uzima u obzir stajališta Saveznog vijeća. Ako se bitno zadire u zakonodavne ovlasti zemalja, ustrojstvo njihovih vlasti ili upravni postupak, pri oblikovanju volje Saveza valja kao mjerodavno uzimati u obzir stajalište Saveznog vijeća. Sveukupna odgovornost Saveza mora pri tomu ostati očuvana. U slučajevima koji bi mogli dovesti do povećanja troškova ili smanjenja prihoda Saveza potrebna je suglasnost Savezne vlade.

(6) Ako se bitno zadire u isključive zakonodavne ovlasti zemlja, a u odnosu na obrazovanje, kulturu ili telekomunikacije, ostvarivanje prava koja pripadaju Saveznoj Republici Njemačkoj kao članici EU prenosi se sa Saveza na zastupnike zemalja koje imenuje Savezno vijeće. Ova se prava ostvaruju uz sudjelovanje i koordinaciju Savezne vlade. Sveukupna odgovornost Saveza mora pri tome ostati očuvana.

(7) Pitanja iz st. 4. do 6. pobliže se uređuju zakonom za koji je potrebna suglasnost Saveznog vijeća.”

<sup>20</sup> U izvornom tekstu koristi se naziv “*Ausschuss*” kojeg N. Sokol prevodi s riječju “komisija”. *Temeljni zakon...*, cit., str. 23. Smatramo, međutim, primjerenijim govoriti o “odboru” s obzirom na to da se radi o posebnom stalnom parlamentarnom odboru Donjeg doma. Vidi glavu VII Poslovnika Donjeg doma Njemačkog parlamenta. *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, zadnja izmjena 26. rujna 2006., BGBl. I S. 2210) u kojoj se razlikuju nazivi “*Ausschuss*” i “*Kommission*”.

<sup>21</sup> Temeljni zakon, čl. 51. st. 2. i st. 3. reč. 2. Zemlje s obzirom na broj stanovnika imaju najmanje 3, a najviše 6 glasova. Svaka zemlja može glasovati samo jedinstveno i samo preko prisutnih članova ili zamjenika.

<sup>22</sup> Temeljni zakon, čl. 79. st. 2. i 3. Za izmjenu Temelnog zakona potrebna je dvotrećinska glasova u oba doma parlamenta te se nabrajaju apsolutne zabrane izmjene (federalizam, pravna država, temeljna ljudska prava, itd.).



Razmotrimo sada djelovanje navedenih posebnih tijela i to, prvo i detaljnije, u odnosu na *Bundestag*, a potom sumarno u odnosu na *Bundesrat*. Suradnja Savezne vlade i Donjeg doma u poslovima EU dodatno je regulirana Saveznim zakonom od 12. ožujka 1993. godine, a rad Odbora za pitanja EU detaljnije je uređen Poslovníkom Donjeg doma.<sup>23</sup> Temeljne su obveze Savezne vlade brzo pružanje informacija Donjem domu “o svim prijedlozima pravnih akata EU i o dokumentima EU koji bi mogli biti od interesa za Saveznu republiku Njemačku” te “tijekom pregovora u tijelima Unije svoje sudjelovanje temeljiti na stajalištima koje je o pojedinim pitanjima zauzeo Donji dom.”<sup>24</sup> Radi izvršavanja ovih ovlasti, osniva se Odbor za pitanja EU (dalje: Odbor EU).<sup>25</sup> Odbor EU se sastoji od 33 članova Donjeg doma i 15 njemačkih zastupnika iz Europskog parlamenta. Potonje imenuje predsjednik Donjeg doma za zahtjev političkih stranaka zastupljenih u Donjem domu čiji su članovi ujedno izabrani i za Europski parlament.<sup>26</sup> Europski zastupnici nemaju pravo glasa u Odboru, njihova je uloga osiguranje trajnog protoka informacija između nacionalnog i Europskog parlamenta. Svi su stalni odbori Donjeg doma, ovisno o području za koje su mjerodavni, nadležni sudjelovati u razmatranju pitanja vezanih za EU, a Odbor EU središnje je mjesto za koordinaciju i odlučivanje. On ima status matičnog odbora za pitanja europskih integracija, institucionalne reforme EU, izmjene Osnivačkih ugovora, proširenja EU te suradnje s Europskim parlamentom i nacionalnim parlamentima ostalih država članica.<sup>27</sup> Uz to, nadležan je za razmatranje prijedloga akata EU koji se odnose na više različitih područja te kanalizira rezultate rada drugih stalnih odbora dodajući vlastito mišljenje i prijedloge vezane za utjecaj i sadržaj predloženog europskog akta. Odbor u svom radu može pozivati stručnjake iz pojedinih područja te, kao i svi, drugi mjerodavni odbori prilikom razmatranja prijedloga ili dokumenata EU, pozvati članove Europskog parlamenta i Europske komisije, odnosno njihove službenike, ili poslati delegaciju na savjetovanje s mjerodavnim odborima Europskog parlamenta, ili s drugim tijelima EU.<sup>28</sup> Za razliku od svih drugih odbora Donjeg doma, Odbor EU ima široke mogućnosti djelovanja. Prvo, nakon dobivene ovlasti Donjeg doma, sukladno čl. 93a st. 2. Poslovnika, ovaj Odbor može u suradnji s drugim mjerodavnim odborima donijeti za Saveznu vladu obvezujuća mišljenja bez rasprave i odluke u plenumu Doma. Plenum može u svakom trenutku preuzeti izvršavanje ovog prava. Drugo, bez obzira na nadležnosti drugih odbora, on uvijek može na vlastitu inicijativu razmatrati sva pitanja vezana uz EU i dostaviti plenumu svoje prijedloge koji, u pravilu, imaju prevagu

<sup>23</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union od 12. ožujka 1993. i Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, čl. 93. i 93a.

<sup>24</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit..., čl. 5.

<sup>25</sup> Ibid., čl. 3.

<sup>26</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, čl. 93a. st. 6.

<sup>27</sup> O trajnoj suradnji nacionalnih parlamenata država članica vidi, *infra*, u 4.

<sup>28</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, čl. 93. st. 5. i 6.

u odnosu na različita mišljenja drugih stalnih odbora.<sup>29</sup> I treće, njegov predsjednik je ovlašten sazvati sjednicu izvan uobičajenog vremena i mjesta zasjedanja ako za to postoji hitna potreba.<sup>30</sup> U praksi je, nadalje, uobičajeno da Savezni premijer svakih pola godine neposredno prije zasjedanja Europskog vijeća EU održi govor pred Odborom EU i odgovara na pitanja o dnevnom redu predstojećeg Vijeća te općenito o stanju europskih integracija. Nadzor poštivanja obveze Savezne vlade da prilikom pregovora u Vijeću ministara EU uzima u obzir upute koje joj je dao savezni parlament, odnosno Odbor EU, ostvaruje se gotovo isključivo posredstvom obveze vlade da u što kraćem mogućem roku izvijesti o vlastitim nastojanjima i rezultatima tih pregovora. Ujedno je jedina sankcija na raspolaganju parlamenta utvrđivanje političke odgovornosti vlade, što u konačnici podrazumijeva konstruktivno izglasavanje nepovjerenja i izbor novog kancelara te, eventualno, i raspuštanje samog Donjeg doma.<sup>31</sup> Odbor EU je u svojim redovnim godišnjim izvješćima uvijek sadržavao pozitivnu ocjenu postojećeg sustava nadzora Savezne vlade, naglašavajući da Donji dom “nesumnjivo zadržava važnu ulogu u donošenju političkih odluka na europskoj razini”.<sup>32</sup> Izraženo je mišljenje da vlade poštuju svoju obvezu obavješćavanja, a posebice se izdvaja potreba bliže suradnje s drugim nacionalnim parlamentima.<sup>33</sup>

Glavna uloga njemačkog Gornjeg doma (Saveznog vijeća), participacija zemalja u zakonodavstvu Saveza, odražava se i na pitanja EU. Budući da se razmatranje njegovog položaja u procesu utjecaja na izvršnu vlast svodi na pitanje ostvarenja federalnih značajki ove države, istaknut ćemo samo važnije elemente nadzora Saveznog vijeća. Savezna vlada, rečeno je, mora u najkraćem mogućem roku opširno izvijestiti, i *Bundestag*, i *Bundesrat*. Važnost stajališta potonjeg u oblikovanju uputa saveznog parlamenta razmjerna je utjecaju pojedine predložene mjere EU na zakonodavstvo, ustrojstvo vlasti ili upravni postupak njemačkih zemalja. U slučaju da sadržaj predloženih pravnih akata EU u bitnome zadire u isključive zakonodavne ovlasti zemalja, ostvarivanje prava koja pripadaju Njemačkoj kao državni članici EU prenosi se sa Saveza na zastupnike zemalja koje imenuje *Bundesrat*. Suradnja između Saveza i zemalja u pitanjima EU pobliže je regulirana saveznim zakonom.<sup>34</sup> Njegove odredbe, primjerice utvrđuju postupak u slučaju da Savezna vlada ne prihvati mišljenje

<sup>29</sup> Ibid., čl. 93a. st. 5.

<sup>30</sup> Ibid., čl. 93a. st. 3.

<sup>31</sup> Temeljni zakon, čl. 67. i 68. Usporedi i *BVerfGE* 68, 1 (*Atomwaffenstationierung*), str. 109, u kojoj Savezni ustavni sud izričito naglašava da *Bundestag* uvijek zadržava svoje pravo utjecaja na bitne političke odluke i to davanjem uputa i smjernica vladi, odnosno raspuštanjem vlade i biranjem novog kancelara.

<sup>32</sup> J. Schmidt, *Die Beteiligung des Bundestags beim Erlass von Rechtsverordnungen*, Duncker & Humblot, 2002., str. 101-103.

<sup>33</sup> Pregled izvještaja EU Odbora objavljuje se na internet stranici:

<<http://www.bundestag.de/ausschuesse/a21/index.html>>, 18. travnja 2008.

<sup>34</sup> *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*, od 2. ožujka 1993.



Saveznog vijeća,<sup>35</sup> obveznost mišljenja Saveznog vijeća u pitanjima od bitne važnosti za zemlje<sup>36</sup> i mogućnost sudjelovanja zemalja u postupku pred Europskim sudom.<sup>37</sup> *Bundesrat* također djeluje odborima te ima stalni odbor za pitanja EU. Od 1993. godine, Savezno vijeće imenuje posebno tijelo, Europsko vijeće (*Europakammer*), u koje se imenuje po jedan član iz svake zemlje. Odluke Europskog vijeća mogu zamijeniti odluku plenuma u hitnim situacijama kada bi čekanje odluke Saveznog vijeća *de facto* onemogućilo utjecaj na Saveznu vladu s obzirom na ritam djelovanja europskih tijela. Izbor, djelovanje i glasovanje u Europskom vijeću uređeni su Poslovníkom Saveznog vijeća.<sup>38</sup>

Pored utjecaja saveznog parlamenta na Saveznu vladu, vezano za njeno sudjelovanje u zakonodavnom postupku na europskoj razini, valja razmotriti i pitanje primjene sekundarnog zakonodavstva EU u Njemačkoj. Odbor EU Donjeg doma nije nadležan za nadgledanje provedbe. Naime, temeljna je svrha Odbora osigurati sudjelovanje parlamenta tijekom kreiranja europske politike i pravnih akata, dok je zadaća provođenja europskog prava u djelokrugu drugih stalnih odbora mjerodavnih za pojedina područja. U Njemačkoj se direktive EU najčešće provode donošenjem uredbi na temelju zakonskog ovlaštenja (*Rechtsverordnungen*) temeljem čl. 80. Temelnog zakona.<sup>39</sup> U praksi se postavilo pitanje primjenjuje li se na ovlašćujuće zakone, kojima savezni parlament prenosi ovlast provedbe direktiva EU ista materijalna ograničenja kao i na ostale delegirajuće zakone. Pri tomu se posebno ukazivalo na nekoliko različitih situacija: ovlaštenje za provođenje uredbi EU, koje su same po sebi vrlo detaljne i ostavljaju vrlo malo neriješenih pitanja i ovlaštenje za provođenje direktiva EU, koje mogu biti široko formulirane i dopuštati veliki izbor metoda i mogućnost za postizanje istog cilja; ovlaštenja koja se odnose na samo jedan određeni pravni akt EU i generalnih ovlaštenja za provođenje svih akata EU, koji se odnose na određenu materiju; samostalnih ovlaštenja i ovlaštenja koja djelomično proizlaze iz direktiva EU, a djelomično iz unutarnjeg pravnog poretka.<sup>40</sup> Razlozi koji se navode u prilog tezi da valja relativizirati zahtjeve iz čl. 80. kada je u pitanju primjena sekundarnog zakonodavstva EU su različiti.<sup>41</sup> Neki autori navode da se ovlaštenje za primjenu može odnositi na sve akte EU pa tako i na buduće direktive u tom području. Stoga

<sup>35</sup> Ibid., čl. 5. st. 2., nakon neuspjelog usuglašavanja obvezujuće je mišljenje Saveznog vijeća ako je usvojeno dvotrećinskom većinom glasova.

<sup>36</sup> Ibid., čl. 6.

<sup>37</sup> Ibid., čl. 7.

<sup>38</sup> *Geschäftsordnung des Bundesrates*, čl. 45a.-45k., s posljednjim izmjenama od 8. lipnja 2007., BGBl I S. 1057.

<sup>39</sup> J. Schmidt, op. cit., str. 72-73 i 85. Zakonodavna delegacija radi primjene zakonodavstva EU vrši se donošenjem posebnih ovlašćujućih zakona ili uvrštavanjem ovlašćujućih odredbi u zakone koji ujedno i reguliraju istu materiju.

<sup>40</sup> D. Brand, *Die Vereinbarkeit der Rechtsverordnungsermächtigungen des Bundes zur Durchführung von EG-Rechtsakten und völkerrechtlichen Verträgen auf dem Gebiet des Umweltschutzes mit Artikel 80 I S. 2 Grundgesetz*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2000., str. 26-28.

<sup>41</sup> Ibid., str. 94-99.

je nemoguće tražiti preveliku preciznost delegirajućih odredbi. Zakonodavac, osim toga, ne može provoditi vlastiti program jer je vezan izborima donesenim na europskoj razini. Članak 80., smatra se, odnosi se samo na pitanja u kojima je parlament slobodan odlučivati prema vlastitom nahođenju. Primjena sekundarnog zakonodavstva, naglašava se, tipično je izvršna djelatnost; nacionalni parlament zato mora zauzeti neutralnu poziciju i prepustiti egzekutivi reguliranje detalja. Nadalje, smatra se da je parlament doista izgubio dio svojih nadležnosti u korist EU te je u tim područjima primjena čl. 80. postala besmislena. To, međutim, ne znači da parlament nema mogućnosti utjecanja na vladu. Njegovi su mehanizmi u ovim slučajevima pravo obvezne suglasnosti, pravo izmjene prijedloga uredbi na temelju zakonske ovlasti te, u krajnjem slučaju, izglasavanje nepovjerenja i imenovanje nove vlade. Drugi dio doktrine navodi niz razloga u prilog ekvivalentne primjene čl. 80. na svaku zakonodavnu delegaciju u Njemačkoj pa tako i na delegaciju zbog primjene sekundarnog zakonodavstva EU.<sup>42</sup> Osnovni je argument da zakon o ratifikaciji Osnivačkih ugovora ne dopušta sadržajnu izmjenu Temelnog zakona. Isto proizlazi i iz odredbi čl. 23. st. 1. Temelnog zakona te tumačenja Saveznog ustavnog suda o granicama primjene europskog zakonodavstva.<sup>43</sup> Sadržaj čl. 80. Temelnog zakona, stoga mora imati isti sadržaj neovisno o predmetu zakonodavne delegacije. Pukim ponavljanjem sadržaja direktivi EU, ukazuje se, savezni bi zakonodavac pretvorio normotvorni proces u posve izvršni postupak budući da se i prvi i treći korak u stvaranju prava u bitnome odvija unutar birokratskih struktura europskih tijela, odnosno domaće egzekutive, a drugi bi korak time postao puka formalnost. Osim toga, prenošenje djela suverenih prava na EU ne znači oslobađanje saveznog parlamenta od odgovornosti za domaće propise. On mora zadržati nadzornu funkciju u tom procesu. Zakonodavni postupak osigurava transparentnost i predvidljivost. Ovo je osobito važno u odnosu na primjenu direktiva EU koje određuju samo obvezatni cilj, a ne i izbor metoda te time ostavljaju široke mogućnosti djelovanja. Neke od njih sadržavaju manje detalja. Upravo je za njihovu primjenu bitan čl. 80. Nepoštivanje ograničenja i zahtjeva iz tog članka Temelnog zakona, omogućilo bi saveznom parlamentu davanje paušalnih i širokih ovlaštenja izvršnoj vlasti. Za to, naglašava se, ne postoje valjani razlozi. I konačno, uočava se, pravo EU, kako ga tumači Europski sud, ne zahtijeva neprimjenu odredbi domaćih ustava, pa tako svakako ni neprimjenu čl. 80. Temelnog zakona.

Savezni ustavni sud zauzeo je stajalište da je čl. 80. primjenjiv na zakonodavnu delegaciju radi primjene sekundarnog zakonodavstva EU i da nema osnove za ublažavanje kriterija.<sup>44</sup> Upravo suprotno, zakonodavac baš u ovim područjima regulacije koja su u nadležnosti EU, mora ostvariti nadzor nad

<sup>42</sup> D. Brand, op. cit., str. 100-114.

<sup>43</sup> Vidi *BVerfGE* 89, 155 (*Maastricht*).

<sup>44</sup> *BVerfGE* 29, 198. U istom smislu, iako izvan konteksta primjene EU zakonodavstva, govori i *BVerfGE* 39, 1 (*Schwangerschaftsabbruch I*), u kojoj se naglašava kako zakonodavac uvijek zadržava odgovornost za donošenje temeljnih političkih odluka.

egzekutivom, i tijekom stvaranja sekundarnog zakonodavstva, i naknadno, tijekom njegove primjene u domaćem poretku. U protivnom, došlo bi do opasnog narušavanja ustavne ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti.

### 3.2. Francuska

Do 1979. godine, u Francuskoj nije postojalo posebno tijelo parlamentarnih domova u čijoj bi nadležnosti bilo praćenje europskog zakonodavstva i drugih pitanja vezanih uz Europske zajednice.<sup>45</sup> Uslijed rastućeg utjecaja europskog pravnog sustava na države članice u francuskom je parlamentu narasla bojazan pred gubitkom sve većeg dijela zakonodavnih ovlasti, posebice naglašena slabim protokom informacija i činjenicom da pravni poredak EZ ne razlikuje zakonodavnu od izvršne materije kao što to čini Ustav V. republike, već ukupnost zakonodavstva prepušta izvršno-birokratskim mehanizmima. S namjerom osnaživanja svojeg položaja u procesu stvaranja europskog zakonodavstva oboje, Nacionalna skupština i Senat te su godine osnovali vlastite Delegacije za Europsku zajednicu.<sup>46</sup> Delegacije funkcioniraju donekle slično stalnim odborima, no njihova je primarna zadaća politički nadzor nad vladom u njenim europskim aktivnostima. Za razliku od ostalih šest stalnih odbora svakog doma koji su predviđeni Ustavom V. republike,<sup>47</sup> Delegacije imaju isključivo zakonsku osnovu. Tijekom prvih godina svojeg djelovanja imale su vrlo skromnu ulogu. Tek nakon donošenja Jedinstvenog europskog akta 1986. godine i sklapanja Ugovora o EU 1992. godine, njihov se položaj u bitnome izmijenio. Prije svega, 1990. godine,<sup>48</sup> povećan je broj njihovih članova s 18 na 36.<sup>49</sup> Članovi moraju odražavati omjer snaga političkih grupacija u svakom domu, a imenuju se između članova ostalih stalnih odbora s obzirom na to da pitanja koja se razmatraju u Delegaciji uključuju vrlo različite materije. Ovaj sustav ujedno olakšava komunikaciju s drugim odborima. Uveden je i novi mehanizam prikupljanja informacija: Delegacije su dobile ovlast pozivanja i saslušavanja članova vlade i predstavnika europskih tijela. Delegacija Nacionalne skupštine danas redovito poziva ministra vanjskih poslova nakon održanog Europskog vijeća i traži izvještaj o stanju europske integracije. Također su dobile mogućnost

<sup>45</sup> Do tada je, naime, Europski parlament bio sastavljen od predstavnika nacionalnih parlamenata. Predstavnicima iz Nacionalne skupštine redovno su podnosili godišnje izvješće Odboru za vanjske poslove o temeljnim pitanjima unutar EZ. Vidi internet stranicu: <<http://www.assemblee-nationale.fr/europe/>>, 24. rujna 2004.

<sup>46</sup> Zakon od br. 79-564 od 6. srpnja 1979. (*Loi portant adjonction d'un art. 6 bis à l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires en vue de la création des délégations parlementaires pour les Communautés européennes*).

<sup>47</sup> Ustav V. republike, <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/c1958web.htm>>, čl. 43. st. 2.

<sup>48</sup> Zakon od 10. svibnja 1990. (*Loi Josselin*).

<sup>49</sup> Međutim, u odnosu na druge stalne odbore taj broj nije velik budući da, primjerice Odbor za kulturu, obitelj i socijalna pitanja može imati do 145 članova. <<http://www.assemblee-nationale.fr/europe/>>, 24. rujna 2004.

objavljivanja izvješća o bilo kojem predmetu kojeg smatraju važnim. Konačno, 1994. godine njihovo je ime promijenjeno u Delegacije za Europsku uniju.<sup>50</sup>

Položaj francuskog parlamenta u odnosu na pravne akte EU, ojačan je izmjenama Ustava prilikom ratifikacije Ugovora iz Maastrichta, Ugovora iz Amsterdama i Ugovora iz Lisabona. Sukladno čl. 54. Ustavno je vijeće nadležno za utvrđivanje suglasnosti neke međunarodne obveze s ustavom. U slučaju nesuglasnosti međunarodni se ugovor može ratificirati tek nakon odgovarajuće izmjene ustava. Budući da je Ugovor o Europskoj uniji proglašen djelomično nesuglasnim s Ustavom V. republike,<sup>51</sup> parlament je prije njegove ratifikacije izvršio reviziju ustava.<sup>52</sup> Tom je prilikom dodana nova glava XIV koja je u cijelosti posvećena Europskoj zajednici i Europskoj uniji. Za naše je istraživanje značajan novi čl. 88-4. Njegov prvi stavak obvezuje vladu podnositi Nacionalnoj skupštini i Senatu svaki nacrt ili prijedlog instrumenta Europske zajednice ili Europske unije koji sadrži odredbe, sukladno podjeli materija u francuskom ustavu, zakonodavne prirode čim takav tekst bude podnesen Vijeću Europske unije. Iako to ustavna odredba izričito ne propisuje, Državno je vijeće u praksi nadležno za ocjenu prirode svakog nacrta ili prijedloga, pa vlade, u pravilu, prethodno traže njegovo mišljenje. Osim toga, nakon ustavne revizije iz 1999. godine,<sup>53</sup> vlada je ovlaštena podnijeti domovima svaki europski dokument koji, iako nije zakonodavne prirode, zbog svoje važnosti može zahtijevati očitovanje parlamenta. Ovime su obuhvaćeni svi akti EU, uključujući drugi i treći stup. U odnosu na te dokumente, međutim, radi se o pravu, a ne i obvezi vlade. Prema drugom stavku članka 88-4 domovi francuskog parlamenta mogu, sukladno odredbama svojih poslovnika, donositi rezolucije o navedenim nacrtima, prijedlozima ili dokumentima.

Na prvi je pogled vidljivo da ustavne odredbe propisuju samo obvezu informiranja parlamenta. Ne spominje se pravni status parlamentarnih rezolucija, ne određuje se njihova obvezatnost niti se predviđa bilo kakva povratna informacija vlade prema parlamentu nakon konačnog usvajanja europskog zakonodavnog akta. Detalje postupka parlamentarnog nadzora valjalo je

<sup>50</sup> Zakon br. 94-465 od 10. lipnja 1994., čl. 1.

<sup>51</sup> *Conseil constitutionnel*, odluka br. 92-308 DC od 9. travnja 1992. (*Maastricht I*). Problematičnima su ocijenjene odredbe o pravu državljana EU sudjelovati na lokalnim izborima, kao i odredbe o daljnjoj fazi monetarne i ekonomske integracije.

<sup>52</sup> Ustavni zakon br. 92-554 od 25. lipnja 1992. Osim navedenih pitanja (čl. 2. st. 2. i čl. 88-1. do 88-4.), tom je revizijom ojačan i položaj Senata u odnosu na prekomorske teritorije (čl. 74. st. 2. i 3.) te je proširen krug ovlaštenika za pokretanje postupka ocjene suglasnosti međunarodnog ugovora s ustavom (čl. 54.). Ustavno je vijeće tada bilo pozvano odlučivati o suglasnosti Ugovora o EU s izmijenjenim ustavom te je utvrdilo suglasnost. Odluka br. 92-312 od 2. rujna 1992. (*Maastricht II*). Nakon usvajanja zakona o ratifikaciji na referendumu, Ustavno je vijeće bilo ponovno pozvano odlučivati, ali se oglasilo nenadležnim za ocjenu ustavnosti zakona izglasanih na referendumu. Odluka br. 92-313 od 23. rujna 1992. (*Maastricht III*).

<sup>53</sup> Ustavni zakon br. 99-49 od 25. siječnja 1999. donesen je nakon što je Ustavno vijeće proglasilo odredbe Ugovora iz Amsterdama koje se odnose na vize, azil i slobodno kretanje osoba nesuglasne s Ustavom. *Conseil onstitutionnel*, odluka br. 97-394 od 31. prosinca 1997.

regulirati odredbama poslovnika parlamentarnih domova.<sup>54</sup> Oba su poslovnika predviđala obveznu snagu rezolucija, a Senat je odredio obvezu vladi da mu preda sve dokumente koje od nje zatraži. Budući da su poslovnici parlamentarnih domova podložni obveznoj prethodnoj ocjeni Ustavnog vijeća<sup>55</sup> ovo se tijelo o njima očitovalo i suzilo ovlasti domova na usko jezično tumačenje čl. 88-4.<sup>56</sup> Tom se prilikom Ustavno vijeće pozvalo na svoje rane odluke iz 1959.<sup>57</sup> u kojima je utvrđeno da je svaki pokušaj parlamenta da poslovničkim odredbama proširi svoj utjecaj ili nadzor nad vladom protivan ustavu te da mu u tu svrhu pripada isključivo ustavom predviđeni mehanizam izglasavanja nepovjerenja vladi. Vijeće je naglasilo kako rezolucije imaju “isključivo snagu mišljenja” te one “ne mogu ograničiti ovlasti vlade koje joj pripadaju prema odredbama Ustava, niti njihovo donošenje može ujedno predstavljati izglasavanje nepovjerenja vladi.”<sup>58</sup> Vlada sama može odlučiti o redu prioriteta prilikom razmatranja pojedinih pitanja vezanih za članstvo u EU, a ukinuta je i poslovnička odredba Senata da mu vlada mora podnijeti svaki zatraženi europski dokument. Kasnije je ovo pravo zakonom podijeljeno Delegacijama za EU.

Razmotrimo sada tijek postupka informiranja parlamenta i donošenja rezolucija o nacrtima i prijedlozima pravnih akata EU.<sup>59</sup> U oba doma presudnu ulogu igra Delegacija za Europsku uniju, a tijek je postupka uglavnom isti. Tekst instrumenta koji vlada podnosi domovima dostavlja se Delegaciji. Nakon detaljnog razmatranja, ona donosi jednu od tri moguće odluke. Prvo, Delegacija može odobriti nacrt ili prijedlog europskog instrumenta te usvojiti zaključak ili prijedlog rezolucije u kojem detaljno objašnjava svoje stajalište. Drugo, u slučaju kada smatra da ne posjeduje dostatne informacije za pravilnu ocjenu podnijetog teksta, može imenovati člana izvijestitelja čiji je zadatak detaljnije ispitivanje dotične materije. I treće, Delegacija se može protiviti usvajanju podnesenog nacrta ili prijedloga te tada donosi zaključak ili obrazloženi prijedlog “negativne” rezolucije. U svakom slučaju, svoje mišljenje prosljeđuje jednom od šest stalnih odbora ovisno o području nadležnosti. Prijedlog rezolucije može izraditi i bilo koji član parlamenta, no nadležni će ga odbor razmotriti samo ako to zatraži vlada ili vođa parlamentarne političke grupacije.

<sup>54</sup> Izmjena Poslovnika Nacionalne skupštine od 18. studenog 1992. i izmjena Poslovnika Senata od 15. prosinca 1992. godine.

<sup>55</sup> Ustav V. republike, čl. 61. st. 1.

<sup>56</sup> *Conseil onstitutionnel*, odluka br. 92-314 od 17. prosinca 1992. i odluka br. 92-315 od 12. siječnja 1993. U prvoj je odluci utvrdio ustavnost poslovnika Nacionalne skupštine, ali uz uvjet poštivanja određenih interpretativnih smjernica, dok je izmjene poslovnika Senata djelomično ukinuo, a djelomično precizirao smjernicama.

<sup>57</sup> *Conseil onstitutionnel*, odluka br. 59-2 od 17., 18. i 24. lipnja 1959. i odluka br. 59-3 od 24. i 25. lipnja 1959.

<sup>58</sup> Ustavno se vijeće ovdje pozvalo na čl. 20. st. 1. i 2. koji kažu da vlada određuje i vodi državnu politiku te da je odgovorna Parlamentu pod uvjetima i po postupku predviđenom u čl. 49. i 50.

<sup>59</sup> *Règlement de l'Assemblée nationale*, <<http://www.assemblee-nat.fr/connaissance/reglement.asp>>, zadnja izmjena 7. lipnja 2006., čl. 151-1. do 151-4. i *Règlement de Sénat*, <<http://www.senat.fr/reglement/reglement.html>>, zadnja izmjena 2. veljače 2008., čl. 73bis.

Odbor u roku od mjesec dana mora iznijeti svoje mišljenje te prihvatiti, odbiti ili izmijeniti prijedlog rezolucije koji je izradila Delegacija ili pojedini zastupnik. Prijedlog rezolucije može biti uvršten na dnevni red doma u daljnjem roku od 8 (Nacionalna skupština), odnosno 10 (Senat) dana<sup>60</sup> pa konačni tekst rezolucije izglasava dom u plenumu. U slučaju da nije traženo uvrštavanje ovog pitanja na dnevni red, odnosno da ono nije uvršteno na dnevni red, tekst rezolucije usvojen u nadležnom odboru smatra se konačnim te se rezolucija dostavlja vladi.<sup>61</sup> Moguće je, dakle da rezolucija u ime pojedinog doma bude donesena bez rasprave i glasanja u plenumu. Rezolucije, rekli smo, ne predstavljaju pravno obvezujuća mišljenja, ali se očekuje da ih vlada uzme u obzir prilikom pregovaranja na europskoj razini. Poslovnik Nacionalne skupštine određuje da su za razmatranje vladinog izvještaja o učincima rezolucije nadležni oboje, mjerodavni stalni odbor i Delegacija za EU.<sup>62</sup>

Nakon svega rečenog, nameće se zaključak da učinkovitost parlamentarnog nadzora u odnosu na sekundarno zakonodavstvo EU u Francuskoj ovisi, s jedne strane o dobroj volji vlade, a s druge o racionalnom postupanju domova parlamenta. Vlada, naime nema formalnu obvezu zastupati stajalište izraženo u rezolucijama parlamenta. Takvo je stanje izričito potvrdilo i Ustavno vijeće. Vlada ne može biti pozvana na odgovornost samo zbog nepoštivanja mišljenja parlamenta. Uz to, pravo donošenja rezolucije o svakom instrumentu imaju oba doma parlamenta. Iako se može braniti gledište da bi u slučaju različitih rezolucija trebao prevladati stav Nacionalne skupštine,<sup>63</sup> svakako je jasno da eventualno izražena različita mišljenja još više oslabljuju položaj parlamenta i daju dodatni legitimitet vladinom diskrecionom nastupanju u europskom zakonodavnom postupku. U praksi se pokazalo da domovi uvelike surađuju i nastoje unaprijed usuglasiti gledišta.<sup>64</sup> Smatra se ujedno da “rezolucije ne smiju biti previše detaljne... one, naime, ne daju parlamentu pravo veta na pregovore u Zajednici, već mu samo omogućavaju izražavanje svojeg mišljenja i skretanje pažnje vlade na probleme koji mogu proizaći uslijed usvajanja pojedine europske mjere.”<sup>65</sup> Danas postoji realna vjerojatnost da će vlada poslušati mišljenje parlamenta samo ako i sama zastupa isto stajalište. U ostalim slučajevima parlament nema mogućnosti utjecaja na njeno djelovanje u stvaranju europskog zakonodavstva. Parlament, međutim, zbog vlastitog kredibiliteta

<sup>60</sup> Takav zahtjev mogu podnijeti predsjednik nadležnog odbora, predsjednik Delegacije, vođa političke grupacije i vlada. *Règlement de l'Assemblée nationale*, čl. 151-3. st. 1. i *Règlement de Sénat*, čl. 73bis st. 8.

<sup>61</sup> Rezolucije Senata dostavljaju se i Nacionalnoj skupštini. *Règlement de Sénat*, čl. 73bis st. 11.

<sup>62</sup> *Règlement de l'Assemblée nationale*, čl. 151-4. st. 1.

<sup>63</sup> Povjerenje vladi, naime daje samo Nacionalna skupština. Ustav V. republike, čl. 49.

<sup>64</sup> G. Alberton, “L'article 88-4 de la Constitution ou l'avènement d'un nouveau Janus constitutionnel”, u: *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, br. 4, 1995., str. 924-926.

<sup>65</sup> *Ibid.*, str. 935.



nastoji da njegove rezolucije imaju učinak na konačno djelovanje egzekutive. Upravo je ta činjenica dovela do suprotnog učinka čl. 88-4: parlament u praksi modificira svoje rezolucije kako bi u njima izražena gledišta bila što bliže vladinim. Vlada, pak, pozivom na rezolucije nacionalnog parlamenta dobiva dodatni legitimitet i pregovaračku snagu u europskim tijelima. Pokazalo se da ovaj mehanizam omogućava francuskoj vladi discipliniranje vlastite većine, a istovremeno ju osnažuje i u odnosu na EU.

U Francuskoj se za primjenu sekundarnog zakonodavstva EU također često koriste upravo uredbe na temelju zakonske ovlasti, tj. *ordonnances*.<sup>66</sup> Pri tomu se uglavnom ne javljaju posebna pitanja budući da se na njih primjenjuju jednaka pravila, kao i na druge slučajeve zakonodavne delegacije. Ustavno je vijeće jednom prilikom odlučivalo o dopustivosti delegacije koja se odnosi na buduće direktive.<sup>67</sup> Predlagatelji su, naime smatrali da ovlaštenje za primjenu direktivi koje još nisu usvojene, vrijeđa nadzorno pravo parlamenta očitovanja o nacrtima i prijedlozima pravnih akata EZ i EU, koji sadrže odredbe zakonodavne prirode, a koje pravo je zajamčeno u čl. 88-4 Ustava V. republike. Ustavno vijeće nije prihvatilo ovakvo tumačenje, naglašavajući kako se čl. 88-4 primjenjuje isključivo na parlamentarni nadzor tijekom donošenja europskog akta. Primjena i prevođenje u unutarnje pravo jednom usvojenog akta nisu obuhvaćeni njegovim značenjem. Zakonodavna delegacija radi primjene budućih zakonodavnih akata EZ, odnosno EU nije, dakle protivna čl. 88-4.<sup>68</sup> Uz to, Ustavno je vijeće podsjetilo da delegirajući zakoni ne mogu ovlastiti vladu da uredbama krši ustavna prava i načela. Zakonodavna delegacija radi primjene sekundarnog zakonodavstva EU ne predstavlja iznimku.

### 3.3. Italija

Odnos prava Europske unije i talijanskog pravnog poretka obilježavaju dvije temeljne karakteristike relevantne za naše istraživanje. Prva je karakteristika da Ustav Italije ne sadrži izričite odredbe koje se odnose na Europsku zajednicu ili Europsku uniju. Za razliku od većine drugih država članica EU, Italija nije revidirala svoj ustavni tekst radi ratifikacije Osnivačkih ugovora i njihovih kasnijih izmjena budući da Ustavni sud Italije, već od prvog predmeta koji se ticao prava EZ,<sup>69</sup> smatra kako za to nema potrebe. Ustavni temelj sudjelovanja Italije u EU i danas čini čl. 11. koji omogućava ograničenja suvereniteta, ali s

<sup>66</sup> Delegirajući zakoni ponekad se odnose i na više direktiva EU koje reguliraju različite materije. Primjerice, zakon br. 2001-1 od 3. siječnja 2001. i zakon br. 2004-237 od 18. ožujka 2004.

<sup>67</sup> *Conseil constitutionnel*, odluka br. 2003-473 DC od 26. lipnja 2003.

<sup>68</sup> U konkretnom se predmetu radilo o delegaciji radi primjene dvaju direktiva koje su već bile razmotrene u francuskom parlamentu te se pretpostavljalo da će uskoro biti usvojene u Vijeću ministara. Ibid., točka 8.

<sup>69</sup> *Corte costituzionale*, odluka br. 14 iz 1964. godine. Isti je predmet razmatrao i Europski sud te je poznat pod nazivom *Costa v. ENEL*, predmet 6/1964.

primarnim ciljem osiguranja mira i pravednosti među narodima.<sup>70</sup> Drugim riječima, mehanizmi parlamentarnog nadzora nad sudjelovanjem vlade u stvaranju sekundarnog zakonodavstva nemaju posebnu ustavnu osnovu, već su razvijeni u praksi i regulirani djelomično zakonima, djelomično poslovnica domova talijanskog parlamenta. Pravni izvori koji uređuju parlamentarnu djelatnost u odnosu na sudjelovanje u zakonodavnom postupku na europskoj razini i u odnosu na primjenu prava Zajednice u domaćem pravnom poretku Italije su: zakon iz 2005. godine pod nazivom "Opće odredbe o sudjelovanju Italije u normativnom postupku Europske unije i o postupku izvršavanja obveza Zajednice"<sup>71</sup> te poslovници Zastupničkog doma<sup>72</sup> i Senata.<sup>73</sup> Druga karakteristika se sastoji u činjenici da je Italija među država članica s najslabijim postotkom izvršavanja sekundarnog zakonodavstva, tj. država s velikim zakašnjenjem u donošenju nacionalnih mjera kojima se realiziraju ciljevi određeni u europskim direktivama.<sup>74</sup> Radi poboljšanja kroničnog stanja neažurnosti u Italiji je, počevši od kraja 80-ih godina prošlog stoljeća postupno reformiran sustav primjene sekundarnog zakonodavstva koji se danas primarno oslanja na zakonodavnu delegaciju. Razmotrimo detaljnije obje karakteristike.

Sudjelovanje talijanskog parlamenta u postupku stvaranja europskog sekundarnog zakonodavstva gotovo se u potpunosti realizira radom posebnih parlamentarnih odbora. Matični odbor za poslove Europske unije je stalni odbor za politike Europske unije (*Commissione permanente "Politiche dell'Unione Europea"*) Zastupničkog doma,<sup>75</sup> odnosno Senata.<sup>76</sup> Sastav oba Odbora odražava razmjer parlamentarnih političkih grupacija, a članovi Odbora Senata ujedno su

<sup>70</sup> Ustav Italije, <<http://www.quirinale.it/costituzione/costituzione.htm>>, čl. 11.: "Italija osuđuje rat kao sredstvo agresije protiv slobode drugih naroda i kao sredstvo rješavanja međunarodnih sporova; suglasna je, pod uvjetom ravnopravnosti s drugim državama, prihvatiti ograničenja suvereniteta nužna radi uspostave sustava usmjerenog na očuvanje mira i pravednosti među državama; promiče i potiče međunarodne organizacije koje imaju takve ciljeve." Granice primjene europskog prava u Italiji, međutim, određuje Ustavni sud. Vidi, *supra*, bilj. 553.

<sup>71</sup> Zakon br. 11, od 4. veljače 2005. godine, tzv. *Legge comunitaria 2005*. Ranije su ovu materiju regulirali, tzv. zakon *Fabbri* (Zakon br. 183 iz 1987.) i zakon *La Pergola* (Zakon br. 86 iz 1989.).

<sup>72</sup> *Regolamento della Camera dei deputati*, <<http://www.camera.it/files/regolamento/regolamento.doc>>, stanje 15. travnja 2008.

<sup>73</sup> *Regolamento del Senato*, <[http://www.senato.it/istituzione/regolamento\\_senato/index.htm](http://www.senato.it/istituzione/regolamento_senato/index.htm)>, stanje 15. travnja 2008.

<sup>74</sup> O primjeni direktiva u Italiji prije 2000. godine vidi, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 12. izd., Edizione Giuridiche Simone, 2001., str. 139. Redovita dvomjesečna izvješća Europske komisije o primjeni direktiva EU u svim državama članicama od 2000. nadalje vidi na internet stranici *Progress in notification of national measures implementing directives*, <[http://ec.europa.eu/community\\_law/docs/docs\\_directives/](http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_directives/)>, 18. travnja 2008.

<sup>75</sup> *Regolamento della Camera dei deputati*, čl. 21. st. 1., osnovan je 1996. kao posljednji (četnaesti) stalni odbor Zastupničkog doma.

<sup>76</sup> *Regolamento del Senato*, čl. 23. st. 1. Od osnivanja 17. lipnja 1968. do 7. veljače 2003., kada je pretvoren u stalni odbor, djelovao kao Povjerenstvo za poslove Europskih zajednica (*Giunta per gli affari delle Comunità europee*). *Giunta* je imala slične ovlasti kao i današnji Odbor za politike EU.

i članovi nekog od drugih trinaest stalnih odbora.<sup>77</sup> Vlada je obvezna podnijeti Odborima za politike EU oba doma<sup>78</sup> sve zakonodavne akte i nacрте zakonodavnih akata koje usvoji Vijeće ministara ili Europska komisija nakon njihova objavljivanja u službenim novinama Europskih zajednica. Od 2000. godine, Predsjednik vlade, odnosno ministar nadležan za poslove Europske unije, mora predati i sve druge dokumente koji prethode i/ili prate donošenje zakonodavnih akata Unije.<sup>79</sup> Ovime su obuhvaćeni svi informativni i savjetodavni dokumenti, prethodni zaključci, tzv. planovi aktivnosti, “bijeje” i “zelene” knjige i sl. Obveza uključuje i sve akte i mjere u okviru drugog i trećeg stupa EU. Vlada predaje dokumente odmah nakon zaprimanja te označava predviđeni datum njihova razmatranja ili usvajanja u tijelima Unije. Odbor za politike EU prilaže svoje mišljenje i prosljeđuje dokumente stalnom/im odboru/ima nadležnom/ima prema predmetu akta, odnosno mjere. U roku od 30 dana, nadležni odbori izrađuju svoje konačno mišljenje i prijedloge vezane za dotični dokument te ga dostavljaju predsjedniku drugog doma i Vladi.<sup>80</sup> U slučaju da stalni odbori ne donesu mišljenje u predviđenom roku, Odbor za politike EU može odlučiti o sadržaju konačnog mišljenja i uputa. Ako, pak, ne bude upućeno mišljenje prije isteka u dokumentu naznačenog roka, Vlada slobodno dalje nastupa u pregovorima na europskoj razini prema vlastitom nahođenju.<sup>81</sup> Odbori za politike EU mogu održati raspravu o određenom pitanju uz nazočnost nadležnog ministra, a povodom prijedloga akta Europske komisije, odnosno povodom uvrštavanja određenog prijedloga ili pitanja na dnevni red Vijeća ministara.<sup>82</sup> Međutim, oni tada ne donose obvezujuća mišljenja, već svoje zaključke upućuju plenumu doma. Isto tako, Odbori za politike EU mogu održati raspravu povodom rezolucija Europskog parlamenta te donijeti svoje zaključke i uputiti ih plenumu.<sup>83</sup> U svakom slučaju, svi stalni odbori mogu, uz suglasnost predsjednika odgovarajućeg doma, pozvati članove Europskog parlamenta i Europske komisije da prisustvuju njihovim sjednicama i pruže odgovarajuće informacije o djelovanju i politici institucija EU.<sup>84</sup>

<sup>77</sup> Suprotno tomu, odredbe Poslovnika Zastupničkog doma izričito zabranjuju istoj osobi biti član više odbora. *Regolamento della Camera dei deputati*, čl. 19. st. 3.

<sup>78</sup> Vlada je dužna podnijeti dokumente i regijama, odnosno autonomnim provincijama. Federalne karakteristike regionalnog ustroja Italije ne razmatramo u ovom radu.

<sup>79</sup> Zakon *La Pergola*, čl. 1bis, dodan čl. 6. *Legge comunitaria 2000*.

<sup>80</sup> *Regolamento della Camera dei deputati*, čl. 25. st. 4., nalaže da stalni odbori prilikom određivanja plana svojeg rada moraju omogućiti pravodobno razmatranje i odlučivanje o prijedlozima akata Europske unije.

<sup>81</sup> U posljednjih 10 godina Odbori su često upućivali svoja mišljenja i smjernice vladi. Vlada ih je uvijek uzimala u obzir prilikom pregovaranja u tijelima Unije.

<<http://www.parlamento.it/organismiparlamentari/XIVcommissione/html>>, 29. rujna 2004.

<sup>82</sup> *Regolamento della Camera dei deputati*, čl. 126bis. *Regolamento del Senato*, čl. 142. st. 1., određuje da takvu raspravu Odbor održava na zahtjev Vlade ili osam senatora.

<sup>83</sup> *Regolamento della Camera dei deputati*, čl. 125., Odbor može donijeti i rezoluciju. *Regolamento del Senato*, čl. 143.

<sup>84</sup> *Regolamento della Camera dei deputati*, čl. 127ter. *Regolamento del Senato*, čl. 144quater.

Informiranje i izvještavanje parlamenta, sastavni čimbenici učinkovitog nadzora, u Italiji su zajamčeni s nekoliko daljnjih mehanizama. Prvo, zakon obvezuje ministra nadležnog za poslove Europske unije da do 31. siječnja tekuće godine izvijesti parlament o: a) razvoju europske integracije s posebnim osvrtom na djelatnost Vijeća ministara, institucionalna pitanja, pitanja vanjske politike i suradnje u unutarnjim poslovima i općem usmjerenju politike EU; b) sudjelovanju Italije u stvaranju europskog zakonodavstva i stajalištima koje je zastupala/koja zastupa vlada u odnosu na pojedina područja regulacije u nadležnosti EU i c) o poduzetim mjerama u Italiji za ostvarenju gospodarske i socijalne Unije te o dotoku financijskih sredstava i odlukama Revizorskog suda EU koje se odnose na Italiju.<sup>85</sup> Domovi usvajaju rezolucije kojima se očituju na podnijeta izvješća. Drugo, temeljem odluke Povjerenstva za poslovnik<sup>86</sup> Zastupnički dom od 2000. godine, neovisno o izvješću vlade razmatra i godišnji program rada Europske komisije i Vijeća ministara na način da svaki stalni odbor analizira materiju iz svoje nadležnosti i pripremi mišljenje. Izvjestitelj svakog odbora tada izlaže zaključke pred Odborom za politike EU koji potom, u suradnji s talijanskim predstavnicima u europskom parlamentu, priprema konačno mišljenje i dostavlja ga predsjedniku Zastupničkog doma. Dom u plenumu održava raspravu na kojoj se mogu usvojiti obvezujuće rezolucije upućene vladi. Treće, tajništva domova prate odluke Europskog suda i šalju ih stvarno nadležnim odborima te Odboru za politike EU.<sup>87</sup> Rasprava se odvija u nadležnom odboru uz prisustvo člana vlada i izvjestitelja Odbora za politike EU. Usvojeno mišljenje o eventualnim potrebama izmjene ili dopune domaćeg zakonodavstva radi usuglašavanja sa stajalištem Europskog suda šalje se vladi i predsjedniku drugog doma. I četvrto, vlada je obvezna obavijestiti domove o stajalištima regija i autonomnih provincija o pitanjima europske politike koja zadiru u njihov djelokrug, sukladno glavi V Ustava Italije.<sup>88</sup>

Iz svega izloženog, zaključujemo da je položaj talijanskog parlamenta u odnosu na vladu, kada je riječ o odlučivanju na europskoj razini, mnogo bolji od položaja francuskog parlamenta. Iako nadzorni mehanizmi potonjeg imaju ustavnu osnovu, njihov je sadržaj mnogo uži. Obveza talijanske vlade da u svojim pregovorima slijedi parlamentarne smjernice, najčešće izrađene u parlamentarnim odborima, popraćena je punom političkom odgovornošću i mogućnošću izglasavanja nepovjerenja u bilo kojem domu. Talijanska vlada, naime mora imati povjerenja oba doma,<sup>89</sup> a ta činjenica daje veću relativnu

<sup>85</sup> *Legge comunitaria 2005*, čl. 15.

<sup>86</sup> Postupak je uvela *Giunta per il regolamento della Camera dei deputati. Il Parlamento italiano e l'Unione europea-Ulteriori informazioni*, <[http://www.camera.it/Europ\\_rap\\_int/894/7900/7902/documentotesto.asp](http://www.camera.it/Europ_rap_int/894/7900/7902/documentotesto.asp)>, 30. rujna 2004.

<sup>87</sup> *Regolamento della Camera dei deputati*, čl. 127bis. *Regolamento del Senato*, čl. 144ter, navodi da se podnose samo "najvažnije odluke".

<sup>88</sup> *Legge comunitaria 2005*, čl. 16.

<sup>89</sup> Ustav Italije, čl. 94.

snagu svakom domu posebno.<sup>90</sup> Primjećuje se da talijanska vlada ne mora dostaviti nacрте europskih zakonodavnih akata *odmah*, već *tek nakon* njihova objavljivanja u službenim novinama Unije. Ovo načelno ostavlja vladi mogućnost manipuliranja s vremenom koje u konačnici stoji na raspolaganju parlamentu za donošenje obveznih mišljenja, prijedloga i smjernica. No, navedeni mehanizmi izvještavanja parlamenta i, posebice, rješenja usvojena na razini Europske unije s ciljem pravodobnog informiranja nacionalnih parlamenta i ostavljanja razumnog roka za njihovo očitovanje, o čemu raspravljamo, *infra*, u 4., čine takvu zabrinutost bespredmetnom.

Primjena sekundarnog zakonodavstva u Italiji do 1987. obavljala se pojedinačnim zakonima ili zakonodavnim delegacijama i općenito je bila prespora. Prvi se pokušaj poboljšanja očitovao u favoriziranju samostalnih podzakonskih akata vlade, ministara i drugih upravnih organizacija kao načina primjene direktivi EU.<sup>91</sup> Današnji sustav predviđa donošenje godišnjih zakona za primjenu zakonodavstva Zajednice (*legge comunitaria*) čime se osigurava periodična prilagodba domaćeg pravnog poretka pravnom poretku Unije. Vlada je obvezna svake godine, do 31. siječnja, podnijeti parlamentu prijedlog zakona koji određuje način primjene aktualnog zakonodavstva Zajednice.<sup>92</sup> Uz prijedlog godišnjeg zakona, podnosi se i izvješće: o usuglašenosti domaćeg pravnog poretka s pravom Zajednice s posebnim naglaskom na eventualne povrede, utvrđene presudom Europskog suda, koje je Italija počinila neizvršenjem europskih obveza; o direktivama koje nisu izvršene, iako je protekao za to predviđeni rok i o razlozima takvog propusta te o regionalnim zakonima koji su donijeti radi primjene direktiva. Poslovnici domova detaljnije uređuju postupak donošenja godišnjih zakona. Prijedlog godišnjeg zakona dostavlja se Odboru za politike EU i drugim stvarno nadležnim odborima. Stalni odbori moraju izraditi zaključke u roku od 15 dana, odrediti izvjestitelja koji će ih prezentirati Odboru za politike EU te, eventualno, imenovati izvjestitelje koji zastupaju manjinsko mišljenje odbora.<sup>93</sup> Protekom roka, Odbor za politike EU nastavlja s analizom prijedloga godišnjeg zakona, bez obzira jesu li mu dostavljena mišljenja nadležnih odbora. U sljedećih 30 dana, Odbor održava raspravu i usvaja konačne zaključke koje prosljeđuje domu u plenumu zajedno s mišljenjima stalnih odbora.<sup>94</sup> Domovi u plenumu izglasavaju godišnji zakon o primjeni prava Zajednice. U opisanom postupku donošenja

<sup>90</sup> Dapače, problem talijanskog parlamentarizma zasnovanog na razmjernom izbornom sustavu desetljećima je bilo održavanje stabilnosti vlade, a trajanje pojedinih vlada uglavnom se produžilo prelaskom na mješoviti izborni sustav početkom 90-ih godina 20. stoljeća. Tada se 75% članova, i Zastupničkog doma, i Senata, biralo sustavom relativne većine, a 25% razmjernim sustavom. Od 2005. godine, Italija se ponovo vratila razmjernom izbornom sustavu.

<sup>91</sup> Zakon *Fabbri*.

<sup>92</sup> *Legge comunitaria* 2005, čl. 8.

<sup>93</sup> *Regolamento della Camera dei deputati*, čl. 126ter. st. 1. i 2. *Regolamento del Senato*, čl. 144bis., st. 1. i 2. Izvjestiteljima stalnih odbora u Senatu u pravilu se imenuju osobe koje su ujedno i članovi Odbora za politike EU.

<sup>94</sup> *Regolamento della Camera dei deputati*, čl. 126ter. st. 3. *Regolamento del Senato*, čl. 144bis., st. 3.

godišnjeg zakona, istovremeno se od odbora do plenuma, razmatra i ranije spomenuto godišnje izvješće ministra o stanju europske integracije i sudjelovanju Italije. Tako je, u svim oblicima parlamentarnog rada, institucionalizirano periodično sveobuhvatno razmatranje pitanja vezanih za članstvo u EU (tzv. *sessione comunitaria*). Uz to, predviđeno je da u službenim novinama Italije (*Gazzetta Ufficiale*) budu objavljeni rokovi unutar kojih država mora ispuniti određenu obvezu koja proizlazi iz direktive, predmet regulacije direktive i svaki nacionalni pravni akt kojima se te obveze izvršavaju.<sup>95</sup> Na temelju takvih podataka, moguće je utvrditi neispunjenje obveza iz direktive koje, protekom roka, dobivaju izravni učinak, kada je pojedine odredbe moguće primijeniti bez državne intervencije (tzv. *self-executing* odredbe).

Spomenimo ovdje i nadležnost Odbora za politike EU pri ispitivanju suglasnosti ostalih prijedloga domaćih zakona s pravnim poretom Unije. Taj je odbor nadležan, i u redovnom, i u skraćenom zakonodavnom postupku, za davanje mišljenja o suglasnosti svih prijedloga zakona s pravnim poretom EU.<sup>96</sup> U skraćenom postupku, njegovo mišljenje ima veću pravnu snagu (*pareri rinforzati*). Naime, temeljem čl. 72. st. 2.-4. Ustava Italije, poslovnici parlamentarnih domova uređuju postupak donošenja zakona u parlamentarnim odborima bez sudjelovanja plenuma. Tako zakonodavna regulacija materija koje ne uključuju bitna pitanja općeg značaja može biti prepuštena stvarno nadležnim stalnim odborima.<sup>97</sup> Mišljenja Odbora za politike EU o nesuglasnosti zakonskog prijedloga s pravnom stečevinom EU obvezuju druge stvarno nadležne odbore. Stvarno nadležni stalni odbor ne može usvojiti konačni tekst zakona kojemu se protivi Odbor za politike EU. Daljnje razmatranje prijedloga zakona tada se odvija u plenumu.<sup>98</sup>

<sup>95</sup> *Legge comunitaria 1995-1997*, čl. 3.

<sup>96</sup> *Regolamento della Camera dei deputati*, čl. 126. st. 2. *Regolamento del Senato*, čl. 23. st. 3. Odbor za politike EU Senata nadležan je i za davanje mišljenja, primjedbi i prijedloga vezanih za odnos regija i EU, sudjelovanje regija i autonomnih provincija u stvaranju i provođenju sekundarnog zakonodavstva EU, ovlasti regija za sklapanje ugovora s drugim državama ili unutarnjim teritorijalnim jedinicama država članica EU i poštivanje načela supsidijarnosti u odnosima između EU, Italije i regija (sukladno čl. 117. st. 3., 5. i 9. te čl. 120. st. 2. Ustava Italije).

<sup>97</sup> *Regolamento della Camera dei deputati*, čl. 92. *Regolamento del Senato*, čl. 35. Donošenje zakona ne može biti prepušteno odborima ako se tomu protivi vlada ili jedna desetina članova doma. Uz to, plenum preuzima prepuštenu ovlast i donosi konačni tekst zakona ako to zatraži vlada, jedna desetina članova doma ili jedna petina članova nadležnog odbora.

<sup>98</sup> *Regolamento della Camera dei deputati*, čl. 73. st. 1bis. i čl. 93. st. 3bis, spominju samo značaj mišljenja 1. odbora, tj. Odbora za ustavna pitanja i 5. odbora, tj. Odbora za financije. Međutim, cirkularno pismo predsjednika Zastupničkog doma od 16. listopada 1996., br. 3., u točki 3.26. navodi kako mišljenja 14. odbora, tj. Odbora za politike EU, imaju snagu izjednačenu s mišljenjima Poslovníkom izričito spomenutih odbora s obzirom na potrebu usuglašavanja domaćeg zakonodavstva s pravnim poretom EU. *Le Commissioni Permanenti - XIV Unione Europea - Competenze per materia*, <<http://www.camera.it/organiparlamentarism/>>, 242/4420/4615/documentotesto.asp>, 30. rujna 2004. *Regolamento del Senato*, čl. 40. st. 1. i 6..



Na kraju razmotrimo konkretne načine primjene direktivi EU koje predviđaju godišnji zakoni. Izvršavanje ovih obveza u Italiji se obavlja pomoću tri vrste pravnih akta. Prvo, godišnji zakon može izravno mijenjati ili dopunjavati postojeće domaće zakonodavstvo koje je protivno aktualnom pravnom poretku EU. Ova se metoda koristi za jednostavnu materiju koja ne zahtijeva donošenje kompleksne i/ili tehnički zahtjevne regulacije. Radi se, dakle o neposrednoj zakonodavnoj intervenciji. Drugo, godišnji zakoni uvijek predviđaju zakonodavnu delegaciju vladi koja, u pravilu, obuhvaća veliki broj materija. Za svaku od materija posebno se predviđaju kriteriji i načela kojih se vlada mora pridržavati prilikom donošenja zakonskih uredbi. Bez obzira na činjenicu da su bitni elementi delegirane ovlasti utvrđeni na europskoj razini, na zakonodavnu se delegaciju radi primjene sekundarnog zakonodavstva primjenjuju sva mjerila iz čl. 76. Ustava Italije. Ustavni sud Italije, tako smatra legitimnom zakonodavnu delegaciju koja određuje objekt delegacije riječima “materija koja je predmet direktive”, a kao usmjeravajuća načela i kriterije navodi “relevantne odredbe direktive, te sve eventualne *izmjene* (naglasak, autorice) koje nastupe u razdoblju delegacije.”<sup>99</sup> Radi se, dakle o delegaciji koja je definirana i svim kasnijim europskim aktima, čiji sadržaj parlament ne zna niti može znati u trenutku dane ovlasti. Kasnije izmjene mogu, potvrdio je Sud, nastupiti i temeljem odluke Europskog suda. Treći način primjene direktiva EU predviđa donošenje, tzv. “delegiranih ili slobodnih uredbi” (*regolamento delegato o libero*) kojima se može dopunjavati ili mijenjati postojeća domaća zakonska regulativa, pod uvjetom da određeno područje ne spada u apsolutni zakonski rezervat. Godišnji zakoni mogu odrediti da nacrti uredbi na temelju zakonske ovlasti, odnosno nacrti slobodnih uredbi, kojima se izvršavaju pojedine direktive, moraju prije donošenja biti podneseni nadležnim parlamentarnim odborima. Uz to, regije mogu izravno, bez posebne osnove u godišnjem zakonu, donijeti propise za primjenu direktiva koje se odnose na područja regulacije u konkurentnoj zakonodavnoj nadležnosti države i regija.<sup>100</sup>

Mehanizam primjene pravnih propisa EU godišnjim zakonima pokazao se vrlo brzim, preciznim i učinkovitim instrumentom za ispunjavanjem obveza države članice u ovoj nadnacionalnoj organizaciji. Prikazani postupci informiranja i izvještavanja te pravodobne i kvalitetne reakcije Odbora za politike Europske unije oba doma osiguravaju talijanskom parlamentu snažnu nadzornu poziciju u stvaranju europskog zakonodavstva. Međutim, praksa zakonodavne delegacije radi primjene propisa EU uvelike narušava ravnotežu odnosa parlamenta i vlade u korist potonje.

<sup>99</sup> *Corte costituzionale*, odluka 285 iz 1993. vezano uz odredbe čl. 2. f) i 48. Zakona br. 428 iz 1990. (*Legge comunitaria 1990*). Vidi i M. Cartabia, “Modello costituzionale e prassi legislativa nella delega per l’attuazione di norme comunitarie”, u: *Giustizia costituzionale*, 1993., str. 2034-2055.

<sup>100</sup> *Legge comunitaria 2005*, čl. 5. Konkurentna zakonodavna nadležnost određena je u čl. 117. st. 3. Ustava Italije i obuhvaća, primjerice vanjsku trgovinu, obrazovanje, vanjske odnose regija, znanstveno i tehnološko istraživanje, zdravstvenu zaštitu, sport, medije i komunikaciju, itd.

### 3.4. Ujedinjeno Kraljevstvo

Pitanje odnosa domaćeg pravnog poretka i pravnog poretka Europske zajednice, kasnije Europske unije, zadire u osnovnu premisu ustavnog poretka Ujedinjenog Kraljevstva – načelo parlamentarnog suvereniteta. Posljedice evolucije<sup>101</sup> ovog odnosa predstavljaju, prema Wadeu, ustavnu revoluciju.<sup>102</sup> Pravo EU u Ujedinjenom Kraljevstvu primjenjuje se temeljem domaćih zakona koji inkorporiraju norme pravnog poretka EU.<sup>103</sup> Ustavna inovacija članstva u EU sastoji se u *unaprijed* prihvaćanju u pravni poredak Ujedinjenog Kraljevstva odredbi instrumenata koje će tek *naknadno* donijeti institucije EU.<sup>104</sup> Prije pristupanja Europskim zajednicama vlada je zauzela stajalište da su ti “budući instrumenti poput uobičajenog delegiranog zakonodavstva” budući da “pravnu snagu dobivaju temeljem zakona parlamenta.”<sup>105</sup> Međutim, pravo EU u Ujedinjenom Kraljevstvu danas ima status nadređenog prava, pa ova usporedba više nije ispravna budući da delegirano zakonodavstvo u pravilu ne može biti nadređeno zakonima westminsterskog parlamenta. Uobičajeno interpretativno pravilo koje koriste sudovi nalaže tumačenje svih domaćih propisa u suglasnosti s inkorporiranim međunarodnim ugovorima temeljem pretpostavke da parlament nije namjeravao povrijediti obveze iz sklopljenih međunarodnih ugovora. Posebnost položaj prava EU u odnosu na ostale međudržavne ugovore očituje se u činjenici da izravno primjenjive odredbe prava EU imaju u Ujedinjenom Kraljevstvu prednost pred suprotnim zakonima koje nije moguće tumačiti sukladno pravu EU, bez obzira radi li se o propisima koji su doneseni prije ili poslije inkorporacije prava EU.<sup>106</sup> Time je *European Communities Act 1972*, odnosno volja parlamenta u njemu sadržana, sadržajno obvezala sve buduće parlamente i njihove zakone. Želi li pojedini saziv westminsterskog parlamenta izmijeniti ovu odluku, mora u kasnijem zakonu izričito navesti svoju namjeru derogiranja pojedinih odredbi prava EU, a ne samo donijeti zakon sadržaja nesuglasnog s nekim pravnim aktom EU. Neki autori, međutim, smatraju da poseban status prava EU omogućava derogaciju isključivo izravnom izmjenom

<sup>101</sup> Detaljnije o evoluciji odnosa UK i EU vidi u A. W. Bradley i K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 13. izd., Pearson Education Ltd., Harlow England, 2003., str. 68-69, 135-144. U nas vidi S. Rodin, *Europska integracija...*, cit., str. 119-142.

<sup>102</sup> H. W. R. Wade, “Parliamentary Sovereignty: Revolution or Evolution?”, u: *Law Quarterly Review*, 112, 1986., str. 568.

<sup>103</sup> Radi se o dva zakona: *European Communities Act 1972*, s kasnijim izmjenama i dopunama (1986., 1993., 1998. i 2002.) te *European Parliamentary Elections Act 1978*.

<sup>104</sup> *European Communities Act 1972*, čl. 2. st. 1.: “Sva prava, ovlasti, odgovornosti, obveze i ograničenja koje s vremena na vrijeme određuju Ugovori (Osnivački ugovori, op. S.B.) ili nastaju na temelju Ugovora (...) i kojima na temelju Ugovora valja priznati pravni učinak i primjenjivati ih u Ujedinjenom Kraljevstvu, priznaju se kao primjenjive pravne norme i moraju se, sukladno tome, izvršavati, priznati i poštivati.”

<sup>105</sup> *White paper – Labour Government 1967*, Cmnd 3301, 1967., odjeljak 22.

<sup>106</sup> *European Communities Act 1972*, čl. 2. st. 4. Vodeći su predmeti *Factortame Ltd. No. I-V* iz 1989. i 2000. O istom je pitanju u tri navrata odlučivao i Europski sud. Isto gledište potvrđeno je i kasnije u *R. v. Employment Secretary, ex parte EOC* [1995] 1 AC 1.

inkorporirajućeg zakona, odnosno čak istupanjem iz EU.<sup>107</sup> Britansko članstvo u EU uključuje, dakle ozbiljne i drastične posljedice za domaći parlament i načelo njegovog suvereniteta. Dovodeći ovu činjenicu u vezu s inače osobito snažnim položajem izvršne vlasti u Ujedinjenom Kraljevstvu uslijed kabinetske inačice parlamentarizma utemeljene na relativno-većinskom izbornom sustavu, za očekivati je da je u ovoj zemlji razvijen učinkoviti mehanizam parlamentarnog nadzora nad sudjelovanjem egzekutive u zakonodavnom postupku EU. Razmotrimo njegovo djelovanje.

Krajem 1972. godine, neposredno prije pristupanja Ujedinjenog Kraljevstva Europskim zajednicama, domovi westminsterskog parlamenta imenovali su posebne odbore sa zadatkom predlaganja načina nadzora nad budućim sekundarnim zakonodavstvom EZ.<sup>108</sup> Naglašavajući kako je temeljna mogućnost nadzora utjecaj na ministra prije konačnog donošenja odluke u Vijeću ministara, glavni je prijedlog odbora Donjeg doma<sup>109</sup> bio osnivanje stalnog odbora za razmatranje europskog zakonodavstva. *House of Commons* je tako 1973. dobio *Select Committee on European Legislation* (od 1998. *European Scrutiny Committee*),<sup>110</sup> a *House of Lords* - *Select Committee on European Communities* (od 1999. *European Union Select Committee*).<sup>111</sup> Razlika u imenima odbora dvaju domova nije bila samo formalne prirode. Odbor Donjeg doma nije imao ovlast razmatranja opće politike Zajednica, već se njegov rad do 1998. usredotočio isključivo na prijedloge zakonodavnih akata Zajednica. Sustav se od tada nije mijenjao u bitnim dijelovima.<sup>112</sup> *European Scrutiny Committee* Donjeg doma ima 16 članova, koje za razliku od svih ostalih stalnih odbora, predlaže vlada nakon konzultacija. Zadaće su odbora: 1) procjena pravne i/ili političke važnosti pojedinog dokumenta i odlučivanje o potrebi daljnjeg razmatranja dokumenta u stvarno nadležnim odborima ili plenumu doma; 2) ispitivanje i informiranje pripremom detaljnih izvješća o svakom dokumentu kojeg smatra važnim; 3) praćenje zbivanja u Vijeću ministara, pregovaračkog položaja Ujedinjenog Kraljevstva i rezultata pregovora; 4) razmatranje pravnog, postupovnog i institucionalnog razvoja Europske unije koji može utjecati na Ujedinjeno Kraljevstvo i na položaj Donjeg doma te 5) u suradnji s ekvivalentnim odborom Gornjeg doma, nadgledati funkcioniranje nadzornog sustava radi osiguranja učinkovitosti i vladinog poštivanja obveza prema parlamentu.<sup>113</sup>

<sup>107</sup> A. W. Bradley i K. D. Ewing, op. cit., str. 142.

<sup>108</sup> A. J. Cygan, op. cit., str. 51.

<sup>109</sup> Prema imenu predsjednika poznat i kao *Foster Committee*.

<sup>110</sup> *House of Commons Standing Order* br. 127, a sada br. 143.

<sup>111</sup> *House of Lords Debs. Resolution of 6th December 1999*, col. 1018.

<sup>112</sup> Nadzorni je sustav dva puta reformiran: 1990. (nakon promjena u zakonodavnom postupku EZ određenih Jedinstvenim europskim aktom) i 1998. (nakon proširenja područja nadležnosti EU i izmjene zakonodavnog postupka Ugovorom iz Maastrichta i Amsterdamu). A. J. Cygan, op. cit., str. 51-53.

<sup>113</sup> *The European Scrutiny System in the Commons*,

<<http://www.parliament.uk/documents/upload/ESC%20GreenGuide.pdf>>, 7. listopada 2004.

Odbor može pozvati i ispitivati ministre, posjetiti pojedine institucije EU radi prikupljanja informacija, a često posjećuje i državu članicu neposredno prije nego što preuzme predsjedavanje Unijom.

Parlamentarno pravo nadzora (*Scrutiny Reserve*) definirano je u Rezoluciji Donjeg doma od 17. studenog 1998., koja naglašava da “ministar ne može dati svoj pristanak na prijedlog zakonodavnog akta EZ ili drugog akta<sup>114</sup> koji se još uvijek ispituje, (tj. kojeg razmatra *Scrutiny Committee*) ili koji čeka razmatranje u Donjem domu (tj. razmatranje u plenumu ili stvarno nadležnim odborima).”<sup>115</sup> Istu je formulaciju usvojio i Gornji dom.<sup>116</sup> Predmet nadzora su i politički dokumenti, preporuke i rezolucije drugog i trećeg stupa EU.<sup>117</sup> Iznimno, vlada ipak može prihvatiti prijedlog nekog akta EU prije okončanja postupka parlamentarnog nadzora ako se radi o “povjerljivom, rutinskom ili trivijalnom prijedlogu, ili prijedlogu koji je suštinski isti kao i prijedlog koji je već bio predmet razmatranja”, odnosno ako je *Scrutiny Committee* utvrdio da vlada “ne mora zastati s postupkom prihvaćanja” dok traje parlamentarno razmatranje. Također, sâm ministar može prihvatiti prijedlog o kojem se parlament još nije očitovao ako smatra da za to postoje posebni razlozi. U tom slučaju, mora prvom prilikom obrazložiti svoj postupak odboru i/ili plenumu doma.<sup>118</sup> Vlada se, nadalje, obvezala da će informirati oba doma o tijeku pregovora o pojedinim prijedlozima pa podnosi parlamentu posebna izvješća o stanju svakog prijedloga. Uz to, tri tjedna prije sastanka Vijeća ministara, nadležno ministarstvo podnosi Odboru izvješće o temama za koje pretpostavlja da će biti na dnevnom redu te izvještava o stanju u odnosu na Ujedinjeno Kraljevstvo.

<sup>114</sup> Drugi akti uključuju: program, plan ili preporuku za izradu budućeg zakonodavnog akta; političke sporazume; zajedničko stajalište, zajednički plan akcije i potvrdu zajedničkog stajališta (sa ili bez amandmana koje je predložio Europski parlament) u zakonodavnom postupku suodlučivanja te zajedničko stajalište u zakonodavnom postupku suradnje.

<sup>115</sup> *House of Commons Deb., Resolution of November 17th, 1998*, col. 778., čl. 1. i 2. Pravo nadzora Donjeg doma se sukladno prvoj Rezoluciji od 30. listopada 1980. odnosilo samo na prijedloge akata koje je *Scrutiny Committee* predložio za razmatranje u plenumu, odnosno nadležnim odborima. Svi prijedlozi zakonodavnih akata EU obuhvaćeni su sljedećom Rezolucijom od 24. listopada 1990. Uvođenje zakonodavnog postupka suodlučivanja Ugovorom iz Maastrichta te proširenje područja njegova uporabe Ugovorom iz Amsterdama uvjetovalo je proširenje prava parlamentarnog nadzora i na prijedloge Odbora za mirenje (koji se mogu pojaviti u slučaju neslaganja Vijeća ministara i Europskog parlamenta). *House of Commons Information Office, European Communities Legislation*, Factsheet L11, Legislative Series, rujan 2003., str. 5-6.

<sup>116</sup> *House of Lords Debs. Resolution of December 6th, 1999*, col. 1019. Škotski parlament ima također poseban odbor za pitanja Europske unije (*European Committee*) s nadzornim ovlastima.

<sup>117</sup> *House of Commons Standing Order* br. 143. U pravilu se ne razmatraju akti Europske komisije.

<sup>118</sup> *Resolution of November 17th, 1998*, čl. 2. st. 3. i 4. Činjenica da domovi trenutno ne zasjedaju (primjerice, u razdoblju godišnjeg odmora) ne daje sama po sebi pravo vladi prihvaćanja prijedloga akata EZ bez nadzornog postupka u parlamentu. Vlada, međutim, uzima u obzir dužinu kašnjenja koje nastaje zbog čekanja reakcije parlamenta i odlučuje u svakoj situaciji posebno kako će postupiti.

Ispitivanje dokumenata EU u *European Scrutiny Committee* Donjeg doma predstavlja prvi i osnovni stupanj nadzora nad sekundarnim zakonodavstvom EU. Ministarstvo mora podnijeti odboru svaki gore definirani europski dokument u roku od dva dana od njegova primitka. U daljnjem roku od 10 dana ministarstvo mora podnijeti izvještaj o općim učincima predloženog akta (pravne, političke i financijske posljedice) te trenutni položaj u okviru zakonodavnog postupka EU. Odbor se sastaje jednom tjedno i razmatra podnesene dokumente, a ima i jedinstvenu ovlast zatražiti mišljenje drugih stalnih odbora o pojedinim dokumentima.<sup>119</sup> On zatim priprema izvješće u kojem posebno naglašava dokumente za koje smatra da otvaraju značajna pravna i/ili politička pitanja te iznosi preporuke o mogućoj potrebi daljnjeg razmatranja dokumenta u Donjem domu. Približno dvije trećine podnesenih dokumenata Odbor smatra nebitnim u pravnom i političkom smislu te ne preporuča nikakav daljnji postupak.<sup>120</sup> U ostalim slučajevima Odbor može: a) pripremiti izvješće o važnim pitanjima, bez preporuke za daljnjim nadzornim aktivnostima; b) preporučiti razmatranje dokumenta u jednom od tri stalna odbora stvarno nadležna za europska pitanja; c) preporučiti razmatranje dokumenta u plenumu Doma i d) "označiti" dokument koji je relevantan za postojeću raspravu u odborima ili plenumu, a koji sam po sebi nije značajan (*tagged document*). Dokumenti za koje je preporučena daljnja rasprava prosljeđuju se stvarno nadležnim stalnim odborima, a plenum Donjeg doma će raspravljati o dokumentu samo ako se vlada suglasi s preporukom koju je iznio *Scrutiny Committee*.<sup>121</sup> Postoje tri stvarno nadležna stalna odbora za europska pitanja – *European Standing Committees*.<sup>122</sup> Svaki od njih ima 13 članova, a njihovim sjednicama mogu bez prava glasa nazočiti i raspravljati svi članovi Donjeg doma. Rasprava o jednom dokumentu u stvarno nadležnom odboru ograničena je na dva i pol sata<sup>123</sup> nakon čega se usvajaju zaključci koji se, zajedno s eventualno izglasanom rezolucijom o pojedinom dokumentu, dostavljaju plenumu Doma. U Gornjem domu *European Union Select Committee* obavlja istu funkciju kao i *Scrutiny Committee* u Donjem domu. On također izrađuje detaljna izvješća, ali o manjem broju dokumenata, nego njegov parnjak u Donjem domu. *European Union Select Committee* djeluje preko 7 stalnih pododbora nadležnih za različita područja regulacije.<sup>124</sup> Pododbori mogu prilikom razmatranja pojedinih

<sup>119</sup> House of Commons Information Office, *European...*, cit., str. 7.

<sup>120</sup> Ibid., str. 8.

<sup>121</sup> Godišnje se 2 do 3 dokumenta preporuča za razmatranje u plenumu. Ibid., str. 9.

<sup>122</sup> *House of Commons Standing Order* br. 119. *European Standing Committee A* nadležan je za zaštitu okoliša, prehranu i poljoprivredu, prijevoz, lokalnu samoupravu i regije, šumarstvo, te ovlasti Škotske, Walesa i Sjeverne Irske u ovim područjima. *European Standing Committee B* nadležan je za financije, rad i mirovine, vanjske i unutarnje poslove, međunarodni razvoj, ustavna pitanja i sve druge poslove koji nisu u nadležnosti drugih odbora. *European Standing Committee C* nadležan je za trgovinu i industriju, obrazovanje i znanost, kulturu, medije, sport i zdravstvo.

<sup>123</sup> Najčešće sat vremena ispitivanja nadležnog ministra, a potom rasprava i donošenje zaključka u daljnjih sat i pol. House of Commons Information Office, *European...*, cit., str. 9.

<sup>124</sup> Pododbori mogu imati najviše 12 članova. Pododbor A – gospodarska i financijska pitanja, trgovina i vanjski poslovi; Pododbor B – unutarnje tržište; Pododbor C – vanjski poslovi, obrana



dokumenata kooptirati u svoje članstvo druge članove Gornjeg doma koji imaju posebna znanja o predmetu na koji se odnosi dotični dokument. Kooptirani članovi dobivaju sva prava članova pododbora, uključujući pravo glasa i zamjenjuju stalne članove pododbora s manjim znanjem o konkretnom predmetu u razdoblju njegova razmatranja. Svoja mišljenja pododbori šalju Odboru koji odlučuje o eventualnoj potrebi razmatranja nekog prijedloga u plenumu Gornjeg doma. Odbori Donjeg i Gornjeg doma blisko surađuju i međusobno se dopunjuju. Neki smatraju da je zbog sustavnog pristupa ispitivanju europskih dokumenata, velike stručnosti i fleksibilnosti u radu *European Union Select Committee* Gornjeg doma westminsterskog parlamenta najutjecajniji parlamentarni odbor u cijeloj Europskoj uniji.<sup>125</sup> Daljnji je postupak isključivo formalne prirode: plenum ne raspravlja, već samo usvaja zaključke i predložene rezolucije čime je zaključen postupak nadzora nad određenim dokumentom.

Nije, međutim, posve jasna priroda zaključaka i rezolucija britanskog parlamenta. Naime, pravo nadzora kako je definirano u Rezolucijama oba doma ne navodi izričito da mišljenja parlamenta imaju obveznu snagu. Ono samo sprječava djelovanje vlade i glasanje za neki prijedlog prije završetka postupka parlamentarnog nadzora. Nedvojbeno je samo pravo parlamenta biti na vrijeme te potpuno i precizno obaviješten, kao i pravo da se o svakom politički ili pravno važnom prijedlogu očituje prije vladinog očitovanja u institucijama EU. Nakon donošenja odluke u Vijeću ministara EU *European Scrutiny Committee* može pozvati nadležnog ministra da usmeno obrazloži svoje stajalište tijekom pregovora, kao i posljedice koje će usvojeni akt imati za Ujedinjeno Kraljevstvo. Odstupanje od mišljenja i preporuka izraženih u parlamentarnim rezolucijama najčešće nije rezultat samostalnog djelovanja nadležnog ministra, već se temelji na odluci čitave vlade.<sup>126</sup> Pitanje odgovornosti time postaje pitanje kolektivne odgovornosti što, s obzirom na većinsku potporu koju vrh egzekutive uživa u britanskom parlamentu, umanjuje vjerojatnost odstupanja vlade. Iako navedeni sustav omogućava filtriranje važnih političkih i pravnih pitanja, brzo ispitivanje i izvješćivanje te općenito parlamentarno razmatranje prije vladinog pristanka na prijedloge akata EU, njegov je očiti nedostatak činjenica da gotovo niti jedan dokument EU ne biva razmotren u plenumu Donjeg doma. Premalo vremena za razmatranje određenog pitanja općeniti je problem u *House of Commons*, a jasno se očituje i u razmatranju dokumenta EU u okviru stalnih odbora. Kvaliteta i učinkovitost nadzora veća je u okviru *House of Lords*. U teoriji prevladava mišljenje da je, uzevši u obzir ograničene mogućnosti utjecaja nacionalnih parlamenata na stvaranje prava EU, postojeći sustav parlamentarnog nadzora uglavnom zadovoljavajući.<sup>127</sup>

i razvojna politika; Pododbor D – zaštita okoliša i poljoprivreda; Pododbor E – pravo i institucije; Pododbor F – unutarnji poslovi i Pododbor G – socijalna pitanja i zaštita potrošača. <[http://www.parliament.uk/parliamentary\\_committees/lords\\_eu\\_select\\_committee.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/lords_eu_select_committee.cfm)>, 7. listopada 2004.

<sup>125</sup> A. J. Cygan, op. cit., str. 110-111.

<sup>126</sup> A. W. Bradley i K. D. Ewing, op. cit., str. 139.

<sup>127</sup> A. L. Cygan, op. cit., str. 76-77, 110-111 i 221-227.



*European Communities Act 1972* predviđa dva načina primjene pravnih akata EU koji zahtijevaju donošenje nacionalnih mjera. S jedne strane, taj zakon sadrži niz izmjena postojećih propisa kojima se ovi usuglašavaju s pravom EU, a istodobno daje opću ovlast donošenja delegiranog zakonodavstva kojime se primjenjuju neki postojeći europski instrumenti te kojim će se ispunjavati buduće obveze prema EU. Danas se sekundarno zakonodavstvo EU primjenjuje oboje donošenjem primarnog i sekundarnog zakonodavstva. Sukladno čl. 2. st. 2., *European Communities Act 1972*, Kraljica može donositi *Orders-in-Council*, a nadležni ministar uredbe (*regulations*), radi izvršenja europskih obveza, a oboje mogu dopuniti ili čak izmijeniti zakone parlamenta. U tom slučaju, vlada mora jasno navesti koje odredbe primarnog zakonodavstva ukida, odnosno mijenja.<sup>128</sup> Dodatak 2 predviđa ograničenja uporabe ove delegirane ovlasti. Tako *Orders-in-Council*, odnosno uredbe radi primjene sekundarnog zakonodavstva EU, ne mogu: 1) uvesti novi porez ili povećati postojeći; 2) imati retroaktivno djelovanje; 3) subdelegirati zakonodavnu ovlast i 4) odrediti novo kazneno djelo za koje je predviđena kazna duža od dvije godine.<sup>129</sup> Prilikom donošenja delegiranog zakonodavstva za izvršenje pravnih akata EU predviđena su dva alternativna mehanizma parlamentarnog nadzora: odluka oba doma prije njegova donošenja ili negativni postupak poništenja uredbe od strane bilo kojeg doma.<sup>130</sup> Izbor pripada vladi, a ona u pravilu, zbog neučinkovitosti takvog oblika parlamentarnog nadzora preferira negativne postupke. Naglasimo također da, za razliku od drugih razmatranih država, u Ujedinjenom Kraljevstvu nije razvijeno sustavno parlamentarno nadgledanje i izvještavanje o tijeku primjene europskog zakonodavstva.

#### **4. Suradnja parlamentarnih odbora nadležnih za pitanja EU (COSAC) i položaj nacionalnih parlamenata sukladno odredbama Osnivačkih ugovora te Lisabonskog ugovora (Reform Treaty)**

Teško je ocijeniti stvarni utjecaj opisanih domaćih mehanizama nadzora na konačni rezultat postupka stvaranja prava EU. Parafrazirajući dio izvještaja Odbora za Poslovnik Donjeg doma westminsterskog parlamenta iz 1978.<sup>131</sup> možemo utvrditi da je sposobnost utjecaja nacionalnih parlamenata na zakonodavstvo Unije ograničena praktičnim, pravnim i postupovnim preprekama. Praktične prepreke predstavljaju ogromna količina zakonodavstva EU, izuzetna složenost postupka donošenja odluka na europskoj razini te u mnogim slučajevima premalo vremena koje stoji na raspolaganju nacionalnim parlamentima za razmatranje nacрта akata. Pravne i postupovne prepreke

<sup>128</sup> *R (on the Application of Orange Personal Communications Ltd) v. Secretary of State for Trade and Industry* [2001] 3 CMLR 36.

<sup>129</sup> *European Communities Act 1972*, Sch. 2., čl. 1. st. 1.

<sup>130</sup> *Ibid.*, Sch. 2., čl. 2. st. 2.

<sup>131</sup> *Commons Procedure Committee, House of Commons* 588-I (1977-1978), odjeljak 4.1.

sadržane su u činjenici da domaći parlamenti nemaju mogućnost izravnog utjecaja na europski zakonodavni postupak, kao ni nadzora nad propisima koje donosi Europska komisija. Osim toga, kolektivna priroda odluka donesenih u Vijeću ministara nužno razvodnjava odgovornost nacionalne vlade prema nacionalnom parlamentu u odnosu na krajnji ishod europskog zakonodavnog postupka. Zbog ovakve situacije, a posebice zbog odsustva bilo kakvih odredbi u Osnivačkim ugovorima o ulozi nacionalnih parlamenata u zakonodavnom postupku Zajednica, parlamenti država članica započeli su s trajnom suradnjom i osnovali neformalnu organizaciju pod nazivom Konferencija odbora za europske poslove parlamenata članica Europske unije, poznatija kao COSAC.<sup>132</sup> Odluka o osnivanju COSAC-a donesena je na konferenciji predsjednika parlamenata zemalja članica Europske unije u Parizu 16. studenoga 1989. godine.<sup>133</sup> Osnovna namjera COSAC-a je jačanje uloge odbora nacionalnih parlamenata koji se bave europskim poslovima redovitim sastajanjem članova odbora za europske poslove nacionalnih parlamenata zemalja članica Europske unije sa zastupnicima Europskoga parlamenta. Na sastancima COSAC-a, sudjeluje do šest zastupnika nacionalnih parlamenata i do šest zastupnika Europskoga parlamenta. Također, Poslovnik COSAC-a,<sup>134</sup> omogućuje da tri zastupnika nacionalnih parlamenata iz svake države kandidatkinje sudjeluju kao promatrači na sastancima COSAC-a.<sup>135</sup> Predstavnici država članica sastaju se dva puta godišnje, a domaćin i predsjedavajući je odbor parlamenta države koja trenutno predsjedava Vijećem EU.

Djelovanje COSAC-a predstavljalo je jedan od poticajnih čimbenika za uvrštavanje odredbi o nacionalnim parlamentima u Osnivačke ugovore. Tako je Ugovoru iz Amsterdama iz 1997. godine, dodan Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata u EU<sup>136</sup> koji na razini EU uvodi obvezu pravodobnog i potpunog informiranja nacionalnih parlamenata. Najznačajnija je novost predviđanje razdoblja od najmanje 6 tjedana između podnošenja prijedloga akta od strane Europske komisije i njegovog uvrštavanja na dnevni red Vijeća ministara, a radi

<sup>132</sup> Kratica prema francuskom nazivu *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne*.

<sup>133</sup> Ideju o osnivanju COSAC-a iznio je tadašnji predsjednik Nacionalne skupštine Francuske, Laurent Fabious, na sastanku u Madridu u svibnju 1989. godine. <<http://www.cosac.eu/>>, 18. travnja 2008.

<sup>134</sup> *Rules of Procedure of the Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union*, OJ 2008/C 27/02, čl. 4. st. 2. Odredbe Poslovnika COSAC-a mogu se primjenjivati na sastanke drugih odbora nacionalnih parlamenata koje saziva parlament države koja predsjedava Vijećem. Preambula Poslovnika, drugi odjeljak.

<sup>135</sup> Nakon što je Republika Hrvatska 18. lipnja 2004., stekla status zemlje kandidata za članstvo u Europskoj uniji, Odbor za europske integracije Hrvatskoga sabora uključen je u rad COSAC-a u statusu promatrača. Detaljnije o aktivnostima ovog Odbora Hrvatskog sabora te o suradnji s Europskim parlamentom vidi na internet stranicama Hrvatskog sabora, <[www.sabor.hr](http://www.sabor.hr)>. Odbora Vidi i, *infra*, u 5.

<sup>136</sup> *Protocol on the Role of the National Parliament in the European Union (Treaty of Amsterdam)*, <<http://www.cosac.org/en/documents/basic/protocol/english/>>, 8. listopada 2004.

osiguranja mogućnosti razmatranja istog pitanja u nacionalnim parlamentima.<sup>137</sup> Osim toga, Protokol daje mogućnost i COSAC-u da izrazi svoje mišljenje i uputi svoje primjedbe institucijama Europske unije vezane uz zakonodavne aktivnosti, prijedloge i inicijative Unije, posebice u odnosu na načelo supsidijarnosti, sigurnost, unutarnje poslove i temeljna prava i slobode građana Unije. Svoje primjedbe COSAC donosi na prijedlog pojedinog nacionalnog izaslanstva u pravilu konsenzusom, ali i tročtvrtinskom većinom glasova.<sup>138</sup> Doprinosi koje daje COSAC ničim ne obvezuju nacionalne parlamente niti prejudiciraju njihovu poziciju.

Razmatrajući daljnje mogućnosti poboljšanja položaja nacionalnih parlamenata COSAC je 27. siječnja 2003. godine, usvojio preporučene minimalne standarde za odnose vlada i parlamenata u pitanjima Unije (tzv. Kopenhagenske parlamentarne smjernice).<sup>139</sup> U Smjernicama su istaknuta tri temeljna elementa koja bi trebala osigurati nacionalnim parlamentima veći utjecaj na politiku Unije: 1) kvaliteta i količina informacija koje se daju nacionalnim parlamentima; 2) odabir vremena za davanje tih informacija i 3) mogućnost da parlamenti tim informacijama dobiju utjecaj na kreiranje politike Europske unije.<sup>140</sup> Za postizanje ovih ciljeva preporučaju se sljedeće opće smjernice: 1) vlada pojedine zemlje, u suradnji s institucijama EU, treba osigurati da nacionalni parlamenti dobiju sve dokumente Unije koji se odnose na zakonodavstvo i druge inicijative Unije čim postanu dostupni; 2) vlada bi trebala pripremiti lako dostupne i razumljive materijale o zakonodavstvu Unije za nacionalne parlamente;<sup>141</sup> 3) treba stvoriti uvjete za održavanje sastanaka s ministrima u nacionalnim parlamentima prije sastanaka u tijelima Unije, a vlada bi trebala dati obrazloženje svojih gledišta o prijedlozima Unije<sup>142</sup> i 4) nacionalni parlamenti bi trebali biti unaprijed obaviješteni o odlukama koje trebaju donijeti tijela Europske unije i o vladinim prijedlozima u pogledu tih

<sup>137</sup> Ibid., čl. 3. Ovaj uvjet iznimno može biti zanemaren zbog razloga hitnosti, a ti se razlozi moraju navesti u konačnom aktu ili zajedničkom stajalištu.

<sup>138</sup> Poslovnik COSAC-a, čl. 10. Svaka delegacija ima po dva glasa. Usvojeni doprinosi objavljuju se u službenim novinama EU.

<sup>139</sup> *Copenhagen parliamentary guidelines*, <<http://www.cosac.org/en/documents/basic/rules/doc/>>, 8. listopada 2004. Smjernice su usvojene na izvanrednom 28. sastanku COSAC-a u Bruxellesu.

<sup>140</sup> Ova se tri elementa razrađuju detaljnije kroz sljedeća osnovna načela: 1) nacionalni parlament od nacionalne vlade i institucija EU dobiva na vrijeme relevantne informacije o inicijativama EU kako bi ih parlament mogao raspraviti prije donošenja odluke; 2) nacionalni parlament treba imati stvarnu mogućnost upotrijebiti dobivenu informaciju kako bi utjecao na nacionalnu politiku prema EU odnosno posredno na donošenje odluka u EU i 3) nacionalni parlament treba imati mogućnost pratiti odluke vlade u EU. Ibid., I-7.

<sup>141</sup> Primjerice, vlada može redovito prosljeđivati parlamentu liste pravnih akata, dokumente za saslušanje, obavijesti i sl., a može i izraditi obrazloženja o važnim pitanjima EU i prosljeđiti ih parlamentu. Ibid., II-2.

<sup>142</sup> Primjerice, treba omogućiti parlamentu da postavlja pitanja ministrima prije sastanaka u Vijeću kako bi se razjasnila gledišta vlade o pojedinim pitanjima. Valja također omogućiti potreban broj sastanaka odbora nadležnog za pitanja EU i drugih odbora kako bi se osiguralo kvalitetno razmatranje pitanja na dnevnom redu sljedećeg Vijeća ministara. Ibid., II-3.

odluka. U svakom slučaju, odgovornost je svakog parlamenta posebno osigurati maksimalnu korist od smjernica jačanjem administrativne i stručne pomoći unutar parlamenta i prilagođavanjem te pomoći stvarnim potrebama parlamenta. Smjernice, naglasimo, nemaju pravno obvezujuću snagu za države članice. Njihov je sadržaj, međutim, djelomično reflektiran u odredbama novog Protokola o ulozi nacionalnih parlamenta u EU koji se Lisabonskim ugovorom pridodaje Osnivačkim ugovorima.<sup>143</sup> Iako je način nadzora kojeg pojedini parlamenti upotrebljavaju u odnosu na nacionalnu vladu pitanje domaćeg ustavnog uređenja i prakse, države članice su ovim Protokolom ustanovile određena pravila koja olakšavaju i promiču sposobnost nacionalnih parlamenata izraziti svoje mišljenje o zakonodavnim i drugim aktima iz nadležnosti EU. Određeno je, stoga da će Europska komisija sve svoje prethodne dokumente ("zelene" i "bijele" knjige i razna priopćenja) odmah po objavljivanju dostaviti izravno parlamentima država članica, a svi će zakonodavni prijedlozi poslani Europskom parlamentu i Vijeću ministara biti istovremeno dostavljeni i nacionalnim parlamentima. Domaći će parlamenti dobiti godišnji zakonodavni program Komisije, kao i sve druge instrumente koji se odnose na planiranje zakonodavstva i političku strategiju.<sup>144</sup> Nadalje, dnevni red predstojećeg Vijeća ministara, kao i zapisnici i odluke nakon održanog Vijeća, bit će dostavljene istovremeno vladama i nacionalnim parlamentima, a ako se radi o dvodomnim parlamentima, svakom domu posebno.<sup>145</sup> Naglašavamo da Protokol određuje duži rok od 8 tjedana između podnošenja prijedloga Komisije i uvrštavanja na dnevni red Vijeća ministara te uvodi i novo razdoblje od 10 dana koje mora proteći između uvrštavanja na dnevni red i donošenja konačne odluke Vijeća.<sup>146</sup> U odnosu na COSAC, Protokol ponavlja pravo podnošenja primjedbi svim institucijama EU te naglašava njegovu ulogu u promicanju suradnje i razmjene iskustava između parlamenata država članica i Europskog parlamenta.<sup>147</sup>

Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata u EU uvodi i novo pravo nadzora nacionalnih parlamenata nad zakonodavnim postupkom u EU – nadzor nad poštivanjem načela supsidijarnosti.<sup>148</sup> Ovaj je postupak detaljnije reguliran

<sup>143</sup> Protocol on the Role of the National Parliament in the European Union (*Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*), potpisan 13. prosinca 2007., Official Journal C 306/148 od 17. prosinca 2007.

<sup>144</sup> Ibid., čl. 1. i 2.

<sup>145</sup> Ibid., čl. 4., 5. i 8. Sukladno čl. 6. nacionalni parlamenti će biti izvješteni i u slučajevima da Europsko vijeće predloži usvajanje neke mjere uz uporabu pojednostavljenog postupka (primjerice, kvalificiranom većinom umjesto jednoglasno). Čl. 7. predviđa da Revizorski sud svake godine informativno podnese svoje izvješće i državnim parlamentima.

<sup>146</sup> Produženje roka sa 6 na 8 tjedana predstavlja ujedno i jedinu novost u tekstu ovog Protokola u odnosu na izvorni tekst istog Protokola pridruženog neuspjelim Ustavnom ugovoru iz 2004. godine. Usp. čl. 4. *Protocol on the Role of the National Parliament in the European Union (Draft Treaty establishing a Constitution for Europe)*, potpisan 29. listopada 2004., OJ 2004/C 310/01.

<sup>147</sup> Ibid., čl. 10. Spominje se pravo COSAC-a da organizira međuparlamentarne sastanke o pojedinim pitanjima, posebice o vanjskoj, sigurnosnoj i obrambenoj politici.

<sup>148</sup> Članak 3. Protokola. Načelo supsidijarnosti uvedeno je Ugovorom iz Maastrichta i služi za utvrđivanje odgovarajuće razine intervencije u područjima koja su u zajedničkoj nadležnosti Unije

posebnim Protokolom o primjeni načela supsidijarnosti i razmjernosti.<sup>149</sup> Njegove odredbe omogućavaju integraciju načela supsidijarnosti u fazi predlaganja i elaboracije zakonodavnih prijedloga uvođenjem mehanizma ranog upozorenja. Protokol, naime obvezuje predlagača akta (Komisiju, Europski parlament, Vijeće ministara, skupinu država članica, Europski sud, Europsku središnju banku ili Europsku investicijsku banku) obrazložiti svoje zakonodavne prijedloge u svjetlu načela supsidijarnosti i razmjernosti. Obrazloženje mora sadržavati procjenu financijskih učinaka i eventualno potrebnih nacionalnih i regionalnih mjera za njegovu primjenu, kao i razloge zbog kojih se smatra da je bolje provesti predloženu mjeru na razini cijele Unije.<sup>150</sup> Zakonodavni prijedlozi se, vidjeli smo, zajedno s obrazloženjem dostavljaju istovremeno institucijama Unije koje će donijeti akt i nacionalnim parlamentima. Parlamenti država članica, a u bikameralnim sustavima i pojedini domovi, imaju pravo u roku od 8 tjedana uputiti predsjednicima Europskog parlamenta, Vijeća ministara i Europske komisije obrazloženo mišljenje o eventualnoj povredi načela supsidijarnosti zakonodavnim prijedlogom.<sup>151</sup> Navedene institucije Unije moraju uzeti u obzir svako izraženo mišljenje, a u slučaju da trećina glasova nacionalnih parlamenata<sup>152</sup> izrazi negativno mišljenje, predlagač mora ponovo razmotriti svoj prijedlog te ga ponovo predložiti, odnosno izmijeniti ili povući uz obrazloženje svojeg stajališta u odnosu na stajalište nacionalnih parlamenata. Protokol predviđa i posebni slučaj u odnosu na “uobičajeni zakonodavni postupak” Europske unije.<sup>153</sup> U tom slučaju, Komisija mora razmotriti zakonodavni prijedlog ako svoje izlaganje iznese većina glasova dodjeljenih nacionalnim parlamentima. Namjerava li ostati pri svojem prijedlogu, Komisija tada priprema obrazloženje svojeg stajališta o poštivanju načela supsidijarnosti te ga, zajedno s primjedbama nacionalnih parlamenata, dostavlja zakonodavcu

---

i država članica. U tim je područjima djelovanje Unije opravdano samo ako je njeno djelovanje doista učinkovitije od djelovanja država članica posebno. Vidi Preambulu i čl. 2. st. 2. Ugovora o Europskoj uniji te čl. 5. Ugovora o Europskoj zajednici. *Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community*, Official Journal C 321 E od 29. prosinca 2006. Isto i čl. 3b te čl. 5. *Consolidated texts of the EU Treaties as amended by Treaty of Lisbon*, Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, HMSO, Crown Copyright, siječanj 2008. Detaljnije o načelu supsidijarnosti vidi u T. C. Hartley, op. cit., str. 114-118.

<sup>149</sup> Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality (*Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*), potpisan 13. prosinca 2007., Official Journal C 306/150 od 17. prosinca 2007.

<sup>150</sup> Ibid., čl. 5. Komisiji se, također, nalaže da vodi računa o ekonomskim i drugim učincima na sve razine djelovanja te da predloži mjere koje imaju najmanje posljedice s obzirom na svrhu koja se njima postiže. Uz to, Europska je komisija dužna prije izrade zakonodavnog prijedloga provesti postupak savjetovanja uzevši u obzir i odgovarajuće posljedice za regionalnu i lokalnu razinu. Ibid., čl. 2.

<sup>151</sup> Ibid., čl. 6.

<sup>152</sup> Svaki parlamentarni dom ima po jedan glas, a unikameralni parlament posjeduje dva glasa. Ibid., čl. 7. st. 2.

<sup>153</sup> Ibid., čl. 7. st. 3. O uobičajenom zakonodavnom postupku vidi, *supra*, bilj. 11.



Unije (Vijeću i Europskom parlamentu). Oba tijela tada, tijekom prvog čitanja, razmatraju argumente obje strane te mogu odbaciti zakonodavni prijedlog ako tako odluči 55% članova Vijeća ili obična većina u Europskom parlamentu. Vidimo, dakle da nacionalni parlamenti ne dobivaju pravo izravnog utjecaja na sadržaj zakonodavnog akta. Njihovo mišljenje pravno ne obvezuje predlagača, napose Komisiju. Ipak, ovaj mehanizam omogućava nacionalnim parlamentima *ex ante* politički nadzor, a pregovori i politički omjer snaga utječu i na konačni prijedlog. U svakom slučaju, parlamenti država članica imaju *ex post* mogućnost pobijanja donesenih akata Unije pred Europskim sudom radi njegove nesuglasnosti s načelom supsidijarnosti. Ovlast podnošenja tužbi u ime svojih parlamenata imaju države članice.<sup>154</sup> Komisija je, također, obvezna podnositi Europskom vijeću, Europskom parlamentu, Vijeću ministara i parlamentima država članica godišnje izvješće o poštivanju načela supsidijarnosti. Izvješće se dostavlja i Gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija.

Osim razmotrenih dodatnih Protokola, Lisabonski ugovor predviđa sudjelovanje nacionalnih parlamenata u nekoliko daljnjih situacija.<sup>155</sup> Sve te odredbe u pravilu ne daju parlamentima država članica izravnu mogućnost sudjelovanja u bilo kojem postupku odlučivanja na europskoj razini,<sup>156</sup> već osiguravaju pravodobnu obaviještenost i mogućnost izražavanja mišljenja, a time otvaraju mogućnost političkog pritiska na vlastite vlade. Lisabonski ugovor i dodatni Protokoli stupit će na snagu nakon ratifikacije u svim državama članicama.<sup>157</sup> Do tada se primjenjuje ranije spomenuti (prvi) Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata u EU dodan Ugovorom iz Amsterdama.

Uzevši u obzir sve rečeno, nameće se zaključak da se položaj nacionalnih parlamenata država članica, u odnosu na zakonodavni postupak na europskoj

<sup>154</sup> Ibid., čl. 8. Aktivnu legitimaciju ima i Odbor regija u odnosu na zakonodavne akte Unije za koje je predviđeno njegovo prethodno konzultiranje.

<sup>155</sup> Primjerice, sukladno čl. 12. pročišćenog teksta Ugovora o Europskoj uniji (dalje: UEU), nacionalni parlamenti sudjeluju, u okviru područja slobode, sigurnosti i pravde, u mehanizmima evaluacije za provedbu politika Unije u tom području (sukladno postupku reguliranom u čl. 70. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, dalje: UFEU); uključeni su u prosudbu aktivnosti Eurojusta (sukladno postupku reguliranom u čl. 85. st.1-3 UFEU) i politički nadzor Europol (sukladno postupku reguliranom u čl. 88. st. 2-2 UFEU); sudjeluju u postupku izmjene Ugovora (čl. 48. UEU) te moraju biti obaviješteni o zahtjevima za pristupanje Uniji (čl. 49. UEU).

<sup>156</sup> Lisabonski ugovor samo u dva slučaja uvodi pravo veta nacionalnog parlamenta. Naime, sukladno čl. 48. st. 7-3 UEU, odluka Europskog vijeća o pojednostavljivanju postupka odlučivanja (primjerice, kvalificiranom većinom umjesto jednoglasno; primjena redovnog umjesto posebnog zakonodavnog postupka) ne može biti donesena ako se samo jedan nacionalni parlament tomu usprotivi u roku od 6 mjeseci. Istovrsno pravo veta nacionalnih parlamenata uvršteno je i u čl. 81. st. 3-3 UFEU, a u odnosu na regulaciju obiteljsko pravnih odnosa.

<sup>157</sup> Predviđeni rok stupanja na snagu Lisabonskog ugovora je 1. siječanj 2009. godine, pod uvjetom da svih 27 država članica ratificira Ugovor do kraja 2008. godine. Ako ratifikacije ne budu usvojene u roku, Ugovor će stupiti na snagu prvog dana prvog mjeseca nakon potvrde Ugovora od strane posljednje države članice. Države članice predviđaju brzu ratifikaciju u svojim nacionalnim parlamentima, a jedino je Republika Irska obvezna provesti referendum. Do 1. svibnja 2008. Lisabonski ugovor ratificiralo je 11 država.



razini, poboljšava i izjednačava bez obzira na konkretne mehanizme nadzora uspostavljene u pojedinim ustavnim sustavima i praksi. Odredbe na europskoj razini osiguravaju obaviještenost i mogućnost pravodobnog reagiranja nacionalnih parlamenata. Ipak, učinkovitost nadzora nad vlastitom vladom u krajnjoj je liniji ovisna o domaćim mehanizmima i, napose, političkoj zbilji svake države. Pitanje primjene sekundarnog zakonodavstva EU, odnosno problematika zakonodavne delegacije kojom se sekundarno zakonodavstvo najčešće provodi u domaćim porecima, ostaje odgovornost svake pojedine države.

### ***5. Osvrt na položaju Hrvatskog sabora u pretpristupnom razdoblju u odnosu na pitanja EU***

S obzirom na to da je posve razvidno kako vodeću ulogu u odlučivanju o pitanjima vezanim za EU vodi izvršna vlast, a da nacionalni parlamenti bivaju suočeni s izuzetno složenim i brojnim europskim pravnim propisima te nemaju realnu mogućnost smisleno razmotriti veliki broj zakonskih prijedloga, potrebno je utvrditi postojeći okvir i stvarno djelovanje Hrvatskog sabora u odnosu na problematiku vezanu uz EU. Nakon što je Hrvatski sabor 18. prosinca 2002. godine, usvojio Rezoluciju o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, Hrvatska je u Ateni 21. veljače 2003. godine, podnijela zahtjev za članstvo u Europskoj uniji. Na summitu u Bruxellesu 18. lipnja 2004. godine, Europsko je vijeće Republici Hrvatskoj dodijelilo status kandidata za članstvo u Europskoj uniji, a u skladu sa zaključcima sastanka Europska je komisija 6. listopada 2004., objavila Pretpristupnu strategiju za Hrvatsku kojom se pojašnjavaju pojedinosti priprema i uvjeta za stjecanje punopravnog članstva. Na sjednici Vijeća ministara Europske unije 16. ožujka 2005. u Bruxellesu, doneseni su Zaključci kojima se usvaja Pregovarački okvir za Republiku Hrvatsku. Bilateralnom Međuvladinom konferencijom EU - Hrvatska 3. listopada 2005., svečano su otvoreni pristupni pregovori za ulazak Hrvatske u Europsku uniju.<sup>158</sup>

Parametri odnosa hrvatskog zakonodavca i hrvatske egzekutive u pretpristupnom razdoblju, a u odnosu na problematiku EU, načelno su određeni "Izjavom Hrvatskoga sabora i Vlade RH o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u EU" od 19. siječnja 2005. godine.<sup>159</sup> Između ostalog, Izjava ističe da "...Vlada Republike Hrvatske izražava spremnost za pružanje svih oblika i načina potpore Hrvatskome saboru na daljnjem informiranju zastupnika, kao i stručnih službi Hrvatskoga sabora u cilju podizanja razine spremnosti za buduće obveze slijedom Protokola o ulozi nacionalnih parlamenata

<sup>158</sup> Detaljni kronološki pregled razvojnog puta odnosa između EU i RH vidi na <www.sabor.hr>.

<sup>159</sup> Izjava Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u Europskoj uniji (19. siječnja 2005.), Klasa: 018-05/05-01/17, <www.sabor.hr>.

u Europskoj uniji i Protokola o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Hrvatski sabor izražava spremnost da svojim aktivnostima podupire rad Vlade u procesu pregovora o članstvu u Europskoj uniji.“

Istodobno je usvojena i Odluka o osnivanju Nacionalnog odbora kao radnog tijelo Hrvatskoga sabora za praćenje pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji. Ovlasti su Nacionalnog odbora: nadgledati i ocjenjivati tijek pregovora, davanje mišljenja i smjernica u ime Hrvatskoga sabora o pripremljenim pregovaračkim pozicijama, razmatranje informacija o pregovaračkom procesu i davanje mišljenja o pitanjima koja će se otvarati tijekom pregovora, razmatranje i ocjenjivanje pregovaračkog djelovanja pojedinih članova pregovaračkog tima, posredstvom predsjednika Odbora održavati redovite konzultacije i razmjenjivati informacije s Predsjednikom Republike Hrvatske, predsjednikom Vlade Republike Hrvatske i predsjednikom Hrvatskoga sabora, održavati redovite konzultacije s voditeljem izaslanstva i glavnim pregovaračem o tijeku pregovora, otvorenim pregovaračkim pitanjima i mogućim načinima zatvaranja pojedinih poglavlja pregovora, a po potrebi davanje mišljenja o usuglašavanju hrvatskog zakonodavstva s propisima Europske unije. Nacionalni odbor najmanje dva puta godišnje obavještava Hrvatski sabor o svojem radu. Nacionalni odbor ima predsjednika, potpredsjednika i 13 članova iz reda zastupnika i to šest članova iz reda vladajućih, a šest iz reda oporbenih stranaka. Predsjednici Odbora za vanjsku politiku, Odbora za međuparlamentarnu suradnju i Odbora za europske integracije članovi su Nacionalnog odbora neovisno o stranačkoj pripadnosti. Predsjednik Nacionalnog odbora bira se iz reda oporbenih, a potpredsjednik iz reda vladajuće stranke ili vladajuće koalicije u Hrvatskom saboru. U Odbor se imenuju četiri člana: predstavnik Ureda Predsjednika Republike Hrvatske, predstavnik akademske zajednice, predstavnik udruga poslodavaca i predstavnik sindikata. Imenovani članovi Odbora imaju sva prava člana radnog tijela osim prava odlučivanja. Nadalje, u radu Nacionalnog odbora mogu sudjelovati predsjednik Vlade Republike Hrvatske, predsjednik i članovi Predsjedništva Hrvatskoga sabora, voditelj izaslanstva, glavni pregovarač te šef pregovaračke grupe pojedinog područja o kojem se raspravlja. Na sjednice Nacionalnog odbora mogu se pozvati predsjednici drugih radnih tijela, predsjednici klubova zastupnika u Hrvatskom saboru, predstavnici strukovnih udruženja, znanstvenici i stručnjaci iz pojedinih područja značajnih za proces pregovora. Glavni pregovarač, kada je nazočan na sjednici Nacionalnog odbora, daje informacije bitne za donošenje odluka. Sjednice Nacionalnog odbora u pravilu nisu otvorene za javnost, a o predmetu rasprave i donesenim odlukama javnost izvještava predsjednik Odbora.

Ranije spomenuta Zajednička izjava navodi i kako “...Hrvatski sabor i Vlada potvrđuju važnost kontinuiranog dijaloga i usklađenog djelovanja u procesu pregovora o punopravnom članstvu Republike Hrvatske u Europskoj uniji, posebno u dijelu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije.“ Na strani Hrvatskog sabora za ovo je područje nadležan Odbor za europske integracije, jedno od 25 redovnih radnih tijela. Ocjenu o usklađenosti nekog zakonskog prijedloga s pravnom stečevinom EU Odbor donosi temeljem

Nacionalnog programa RH za pridruživanje EU, Plana usklađivanja zakonodavstva pojedine kalendarske godine i izjave o usklađenosti zakonskog prijedloga koju priprema predlagač, redovito ministarstvo nadležno za europske integracije.<sup>160</sup>

Iako opisani okvir djeluje relativno dobro u pretpristupnom razdoblju,<sup>161</sup> sam po sebi ne jamči učinkovit budući nadzor Hrvatskog sabora nad djelovanjem hrvatske Vlade u tijelima EU, a posebno ne u odnosu na zakonodavnu delegaciju radi primjene sekundarnog zakonodavstva EU.<sup>162</sup> Nepostojanje adekvatnog parlamentarnog nadzora ranije smo detaljno argumentirali,<sup>163</sup> a ovdje navodimo i razloge za zabrinutost koji su identificirani u novijoj domaćoj literaturi: poslovično odsustvo učinkovite horizontalne koordinacije između državnih tijela i ministarstava, odsustvo kulture aktivne participacije, odsustvo odgovornosti na svim razinama vlasti i sporost rada parlamenta u odnosu na dinamično područje EU regulative.<sup>164</sup> Iskustva starijih država članica, koje smo detaljno u ovom radu analizirali, svakako ukazuju na potrebu razvoja kvalitetnijih mehanizama parlamentarnog nadzora nad hrvatskom egzekutivom.

## 6. Zaključak

Primjena sekundarnog zakonodavstva EU često se odvija zakonodavnom delegacijom. Ona uključuje dva problema: metode i učinkovitost parlamentarnog nadzora nad djelovanjem nacionalne vlade u europskom zakonodavnom postupku te ispunjavanje obveze primjene usvojenih europskih općenormativnih akata u domaćim pravnim porecima. U svim razmatranim državama, ustanovljeni su posebni parlamentarni odbori mjerodavni za pitanja Europske unije koji mogu imati i neke ovlasti djelovanja u ime plenuma pojedinog parlamentarnog doma. Njihove su temeljne zadaće razmatranje prijedloga akata EU, izrada analiza i obrazloženih prijedloga stajališta parlamenta o pojedinim pitanjima i općenito praćenje rada Vijeća ministara, stanja europskih integracija i pitanja od interesa za matičnu državu. Budući da nacionalni parlamenti nemaju izravne

<sup>160</sup> Detaljnije vidi: <www.sabor.hr>.

<sup>161</sup> Sporost u pripremi pa time i kašnjenje s usvajanjem tzv. "europskih zakona" (oznaka P.Z.E.) u odnosu na postojeće godišnje planove te nejasni ili nedorađeni pregovarački okviri za neka pregovaračka poglavlja (primjerice, poglavlje 13 – ribarstvo) najčešće su kritike djelovanja i međudodnos Sabora i Vlade. Analiza pretpristupne strategije nije predmet našeg interesa na ovom mjestu. U tom pravcu zabrinutost iznosi i D. Gjenero, u prilogu "100 dana druge Sanaderove Vlade", HRT 1, 19. travnja 2008.

<sup>162</sup> O širem kontekstu ustavnih izmjena i pitanjima "ustavnopravnog identiteta" država članica u odnosu na pristupanje EU vidi u radovima A. Bačića, "O mjestu i značenju ustavnopravnog identiteta Republike Hrvatske u kontekstu pridruživanja Europskoj uniji", u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 42, br. 4/2005, str. 497-515 i "EU ante portas i Ustav RH", u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 38, br. 2-3/2001, str. 259-281.

<sup>163</sup> Vidi, S. Barić, op. cit.

<sup>164</sup> A. Bačić, "O položaju, ulozi i značaju nacionalnog parlamenta u EU konstitucionalizmu", u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 43, br. 2/2006, 1-23, str. 18.

moгуćnosti utjecaja na donošenje konačne politike odluke u Bruxellesu, njihova se najvažnija mogućnost nadzora domaće egzekutive sastoji u prethodnom izricanju smjernica kojih se vlade moraju pridržavati prilikom sudjelovanja u europskim zakonodavnim postupcima.

Općenito gledajući, svi nacionalni parlamenti suočili su se s problemom nepravodobnog i nepotpunog informiranja o djelovanju tijela EU i njihovim dokumentima. Razmotrili smo djelovanje međuparlamentarne skupine COSAC osnovane upravo radi poboljšanja položaja domaćih zakonodavnih tijela. Njegovo je djelovanje tako dovelo do uvrštenja Protokola o ulozi nacionalnih parlamenata u EU Ugovoru iz Amsterdama iz 1997., koji kao najznačajniju novinu predviđa razdoblja od najmanje 6 tjedana između podnošenja prijedloga akta od strane Europske komisije i njegovog uvrštavanja na dnevni red Vijeća ministara, a radi osiguranja mogućnosti razmatranja istog pitanja u nacionalnim parlamentima. COSAC je u siječnju 2003. godine, usvojio preporučene minimalne standarde za odnose vlada i parlamenata u pitanjima Unije, (tzv. Kopenhagenske parlamentarne smjernice). Iako one nemaju pravnoobvezujuću snagu, njihov se sadržaj odražava u odredbama novog Protokola o ulozi nacionalnih parlamenta u EU uz Lisabonski ugovor. On, između ostalog, uvodi i novo pravo nadzora nacionalnih parlamenata nad zakonodavnim postupkom u EU, nadzor nad poštivanjem načela supsidijarnosti (konkretna postupak reguliran je posebnim Protokolom uz Lisabonski ugovor o primjeni načela supsidijarnosti i razmjernosti). Vidjeli smo, stoga da se položaj nacionalnih parlamenata država članica u odnosu na zakonodavni postupak na europskoj razini poboljšava i izjednačava bez obzira na konkretne mehanizme nadzora uspostavljene u pojedinim ustavnim sustavima i praksi. Odredbe na europskoj razini osiguravaju obaviještenost i mogućnost pravodobnog reagiranja nacionalnih parlamenata. Ipak, učinkovitost nadzora nad vlastitom vladom u krajnjoj je liniji ovisna o političkoj zbilji svake države. Isti je zaključak primjeren i za drugu problematiku, tj. pitanje primjene europskih akata. Ono ostaje odgovornost pojedinih država članica. Pri tomu, države kao najčešći instrument provedbe koriste upravo zakonodavnu delegaciju. Istaknuli smo i primjer talijanskog modela donošenja godišnjih «europskih zakona» kojim je riješen problem kroničnog zaostatka u provođenju europskih mjera. Države u pravilu mijenjaju i dopunjuju svoje ustavne odredbe radi prilagodbe ustavnog okvira izmjenama okvira djelovanja Europske zajednice, odnosno Europske unije. Takve će izmjene, bez sumnje, biti potrebne i u našoj državi prije pristupanja ovoj organizaciji. Valja, međutim, imati na umu i potrebu faktičnog poboljšanja parlamentarnog nadzora kojeg do sada Sabor nije iskazivao u odnosu na Vladino delegirano zakonodavstvo, a koje će biti od iznimnog značaja za daljnji razvoj hrvatskog parlamentarizma, osobito u skoroj budućnosti članstva RH u EU.

## Summary

### THE EU SECONDARY LEGISLATION AND PARLIAMENTARY SUPERVISION OF THE NATIONAL EXECUTIVE

Having in mind a very well known preemptive status of the EU primary and secondary legislation, the authors consider problems confronted by the Member States in regards to parliamentary supervision of national executive authorities. Two issues have been identified: the role and the position of national parliaments in creating the secondary legislation and the obligation to apply it which has been executed in the Member States, as a rule, by legislative delegation. The authors consider in details the parliamentary practice of four “old” Member States (Germany, France, Italy and the United Kingdom) to point at a need for qualitative changes in the Croatian Parliament practice. In addition, the authors analyse a cooperation between committees of the national parliaments dealing with European affairs (COSAC) and position of national parliaments according to provisions of the existing founding Treaties as well as the Treaty of Lisbon, that is, its protocols. Although the position of national parliaments in regards to secondary legislation has been improving at the European level, relative strength of the national parliaments and responsibility for application of European regulations depends in large part upon developed domestic legal mechanisms and a level of national parliamentary culture.

**Key words:** *regulations, directives, parliamentary committees, national parliaments, legislative delegation, COSAC, Protocol on the Role of Nation Parliaments in the EU, Protocol on the Application of Principles of Subsidiarity and Proportionality.*

## Zusammenfassung

### SEKUNDÄRE GESETZGEBUNG DER EU UND PARLAMENTARISCHE AUFSICHT ÜBER DIE NATIONALE EXEKUTIVE

Ausgehend von dem bei uns wohlbekannten Status der primären und sekundären Gesetzgebung der EU betrachten die Autorinnen Probleme, mit denen sich die Mitgliedstaaten hinsichtlich der parlamentarischen Aufsicht über die nationalen Exekutiven auseinandersetzen müssen. Es werden zwei Probleme identifiziert: Rolle und Stellung der Nationalparlamente bei der Bildung sekundärer Gesetzgebung sowie die Verpflichtung zur Anwendung derselben, die sich in den Mitgliedstaaten in der Regel durch gesetzgebende Delegationen abwickelt. Die Autorinnen betrachten detailliert die parlamentarische Praxis von vier “alten” Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien) um die Notwendigkeit einer

qualitativen Veränderung der parlamentarischen Praxis Kroatiens aufzuzeigen. Zusätzlich wird die Zusammenarbeit parlamentarischer Kommissionen, die zuständig für die Fragen der Eu sind (COSAC) analysiert sowie die Stellung nationaler Parlamente in Übereinstimmung mit den Bestimmungen bestehender Gründungsverträge wie auch dem Vertrag von Lissabon bzw. seine Protokolle. Obwohl sich auf europäischer Ebene die Stellung der nationalen Parlamente im Verhältnis zur sekundären Gesetzgebung der EU verbessert, hängt die relative Kraft der Nationalparlamente und die Verantwortung für die Anwendung europäischer Vorschriften in hohem Maße von entwickelteren nationalen Rechtsmechanismen und dem Grad der nationalen parlamentarischen Kultur ab.

**Schlüsselwörter:** *Bestimmungen, Direktiven, Parlamentsausschüsse, Nationalparlamente, gesetzgebende Delegation, COSAC, Protokoll über die Rolle der Nationalparlamente in der EU, Protokoll über die Anwendung des Prinzips der Subsidiarität und Proportionalität.*

## Sommario

### LEGISLAZIONE SECONDARIA DELL'UE E VIGILANZA PARLAMENTARE SULL'ESECUTIVO NAZIONALE

Partendo dallo *status* preminente, a noi ben noto, della legislazione primaria e secondaria dell'UE, le autrici considerano i problemi con i quali si scontrano gli stati membri in relazione al controllo parlamentare sugli esecutivi nazionali. Sono individuati due problemi: il ruolo e la posizione dei parlamenti nazionali nella creazione della legislazione secondaria, come pure l'obbligo di applicazione della medesima, che negli Stati membri, di regola, è realizzata attraverso la delega parlamentare. Le autrici esaminano nel dettaglio la prassi parlamentare di quattro "vecchi" stati (Germania, Francia, Italia e Regno Unito) al fine di mostrare la necessità di modifiche di qualità nella prassi parlamentare del Parlamento croato. Inoltre, si esamina la collaborazione delle commissioni parlamentari per le questioni dell'UE (COSAC), come pure la posizione dei parlamenti nazionali in conformità alle disposizioni esistenti nei Trattati costitutivi, come anche del Trattato di Lisbona, ovvero dei suoi protocolli. Anche se a livello europeo la posizione dei parlamenti nazionali sta migliorando in relazione alla legislazione secondaria dell'UE, la forza relativa dei parlamenti nazionali e la responsabilità per l'attuazione delle leggi europee in buona parte dipende dal grado di sviluppo dei meccanismi giuridici nazionali e dal grado della cultura parlamentare nazionale.

**Parole chiave:** *regolamenti, direttive commissioni parlamentari, parlamenti nazionali delega legislativa, COSAC, Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'UE, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.*